This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

STANFORD UNIVERSITY
LIBRARY
The Law School

FN
CRI
SL
3d. series
V.5
19[illegible]

REVUE

DE

DROIT INTERNATIONAL

ET DE

LÉGISLATION COMPARÉE.

TROISIÈME SÉRIE. — TOME V.

TROISIÈME SÉRIE. — TOME V 1924.
CINQUANTE ET UNE ANNÉE

REVUE
DE
DROIT INTERNATIONAL
ET DE
LÉGISLATION COMPARÉE

FONDÉE PAR MM. ROLIN-JAEQUEMYNS, ASSER ET WESTLAKE.

PUBLIÉE SOUS LE PATRONAGE DE

MM.

Le baron Edouard ROLIN-JAEQUEMYNS, membre de l'Institut de droit international;

Paul HYMANS, ministre d'Etat, professeur à l'Université de Bruxelles;

James Brown SCOTT, membre de l'Institut de droit international, président de l'Institut américain de droit international;

Jules VAN DEN HEUVEL, ministre d'Etat, professeur à l'Université de Louvain;

Le baron Albéric ROLIN, professeur émérite de l'Université de Gand, président d'honneur de l'Institut de droit international;

Paul FAUCHILLE, directeur de la *Revue générale de Droit international public*, membre associé de l'Académie royale de Belgique, membre de l'Institut de droit international;

A. de LAPRADELLE, professeur à la faculté de droit de Paris, membre de l'Institut de droit international;

George Grafton WILSON, professeur à Harvard University, membre de l'Institut de droit international;

Et sous la direction de **M. Charles DE VISSCHER**,
Professeur à l'Université de Gand, Membre de la Cour permanente d'Arbitrage,
Associé de l'Institut de droit international.

STANFORD LIBRARY

DIRECTION DE LA REVUE : 84, COUPURE, GAND

Administration :
GEORGES VAN CAMPENHOUT, 22, rue des Paroissiens, Bruxelles.

LA HAYE
BELINFANTE FRÈRES

PARIS
A. PEDONE

TOUS DROITS RÉSERVÉS

332449

REVUE
DE
DROIT INTERNATIONAL
ET DE
LÉGISLATION COMPARÉE.

LES RAPPORTS ENTRE LE PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ET LE PROJET DE TRAITÉ D'ASSISTANCE MUTUELLE

PAR

R. ERICH

Professeur à l'Université d'Helsingfors.
Ancien Président du Conseil des Ministres.

Le projet d'un traité de garantie mutuelle élaboré par la IVe Assemblée et soumis par le Conseil à l'examen des Gouvernements de tous les Etats membres de la Société des Nations (1), mérite d'être étudié avec une attention toute particulière, étant donné les grands et louables efforts sacrifiés à cette tâche essentielle, ainsi que son importance extraordinaire tant pour l'avenir de la Société des Nations que pour le maintien de la paix en général. Pas de désarmements sans garanties plus sérieuses, pas de possibilité d'étendre et de rendre effectives les garanties stipulées au Pacte, à moins qu'on ne parvienne d'une manière sérieuse à la réduction et la limitation des armements. Voilà le cercle duquel il semble si difficile de trouver une issue. Le problème s'aggrave du fait que des puissances importantes se trouvent en dehors de la Société des Nations et semblent peu disposées à s'en rapprocher.

La mise en œuvre réelle et effective de la garantie prévue à l'article 10 du Pacte doit, à juste titre, être considérée comme

(1) Voir aux *Documents*, *infra*, le texte du projet.

une tâche primordiale de la Société des Nations. D'après l'esprit même du Pacte, une connexité réelle doit nécessairement exister entre le droit d'un Etat à la garantie et le devoir lui incombant de réduire ou de limiter les armements. D'autre part, la fonction importante imposée par le Pacte d'assurer l'application, au profit de la paix mondiale, des articles 10 et 16 du Pacte, ne peut aucunement être séparée ou exclue du programme d'une communauté destinée à donner une assistance mutuelle aux parties contractantes.

La solution de ce problème à l'aide d'une organisation nouvelle, si étroitement liée qu'elle soit à la Société des Nations, est sans doute susceptible d'amener des inconvénients considérables. Le traité d'assistance mutuelle devrait avant tout viser à consolider la Société des Nations qui devait devenir, de plus en plus, la communauté internationale universelle, et se suffisant à elle-même, tant par son étendue générale qu'en ce qui concerne ses buts et ses tâches à accomplir. Par conséquent, le développement de la garantie inhérente au Pacte doit, de par sa nature même, être considérée comme une *res interna* de la Société des Nations. Or, dans le projet de traité d'assistance mutuelle se trouvent précisément plusieurs dispositions de ce genre, qu'il convient de soumettre sur ce point à un examen critique et qui sont de nature à démontrer qu'une revision générale du Pacte, serait le moyen le plus logique et le plus conforme aux idées générales qui l'inspirent de réaliser la garantie mutuelle.

D'après le projet, un Etat qui n'est pas membre de la Société des Nations,pourra adhérer au traité de garantie avec le consentement des deux tiers des Hautes Parties contractantes. Etant donné la connexité intime entre la garantie et la Société des Nations, il ne semble guère qu'il soit utile, ni même réalisable, que le traité d'assistance qui se propose de faciliter l'application de deux principes constitutifs, savoir les articles 10 et 16 du Pacte, comprenne comme puissances signataires des Etats qui se trouvent en dehors de la Société des Nations et qui ne sont pas liés par le régime juridique de celle-ci, à moins que ce régime ne soit, dans certaines parties, adopté par le traité d'assistance lui-même. Cette façon de procéder se justifierait d'autant moins

qu'une puissance, et spécialement une grande puissance, tant qu'elle restera en dehors de la Société des Nations, ne consentira guère à entrer dans une organisation qui suppose comme force motrice un organe principal d'une autre communauté, savoir le Conseil de la Société des Nations, et qui entraîne certaines obligations qui n'ont de fondement que dans le Pacte seul. Une telle puissance y verra sans doute une forme un peu masquée de soumission à l'autorité de la Société des Nations, sans que cela comportât pour elle aucune participation aux pouvoirs exercés par les organes de la Société, notamment par le Conseil. Par conséquent, une puissance qui hésite à entrer dans la Société des Nations fera sans doute de même vis-à-vis d'une organisation intimement liée à celle-ci.

Si de telles considérations rendent fort discutable l'extension voulue de l'organisation projetée jusqu'à comprendre des Etats non membres de la Société des Nations, un autre dualisme, inhérent au plan prévu par le projet de traité, serait de nature à provoquer des difficultés sérieuses. Il résulterait du fait qu'un membre de la Société des Nations pourrait ne pas faire partie du traité d'assistance et qu'il se trouverait, par là, dans une situation irrégulière, étant donné que par la nature des choses, ainsi qu'en vertu de la disposition expresse de l'article 14 du projet, la force obligatoire du Pacte et les engagements fondés sur lui ne subiraient et ne pourraient subir aucune restriction à la suite du nouveau traité. Ceci nécessiterait une ligne de démarcation fixe entre les obligations dérivant du Pacte et celles basées sur le traité d'assistance. On se demande s'il y a vraiment des considérations d'ordre politique et pratique assez importantes pour justifier un plan qui apparaît comme irrégulier en soi, en ce qu'il implique que des membres de la Société des Nations se trouveraient autorisés à s'abstenir de « l'application facilitée » par le traité d'assistance des articles 10 et 16 du Pacte, bien que, dans leur qualité de membres de la Société, ils doivent — cela va sans dire — contribuer à l'application « simple ou originaire » ou de quelque manière qu'elle soit caractérisée de ses dispositions constitutives du Pacte. Seules, les grandes puissances seraient, d'après les articles 18 à 19 du projet, les parties «nécessaires» au traité, étant donné que celui-ci ne pour-

une tâche primordiale de la Société des Nations. D'après l'esprit même du Pacte, une connexité réelle doit nécessairement exister entre le droit d'un Etat à la garantie et le devoir lui incombant de réduire ou de limiter les armements. D'autre part, la fonction importante imposée par le Pacte d'assurer l'application, au profit de la paix mondiale, des articles 10 et 16 du Pacte, ne peut aucunement être séparée ou exclue du programme d'une communauté destinée à donner une assistance mutuelle aux parties contractantes.

La solution de ce problème à l'aide d'une organisation nouvelle, si étroitement liée qu'elle soit à la Société des Nations, est sans doute susceptible d'amener des inconvénients considérables. Le traité d'assistance mutuelle devrait avant tout viser à consolider la Société des Nations qui devait devenir, de plus en plus, la communauté internationale universelle, et se suffisant à elle-même, tant par son étendue générale qu'en ce qui concerne ses buts et ses tâches à accomplir. Par conséquent, le développement de la garantie inhérente au Pacte doit, de par sa nature même, être considérée comme une *res interna* de la Société des Nations. Or, dans le projet de traité d'assistance mutuelle se trouvent précisément plusieurs dispositions de ce genre, qu'il convient de soumettre sur ce point à un examen critique et qui sont de nature à démontrer qu'une revision générale du Pacte, serait le moyen le plus logique et le plus conforme aux idées générales qui l'inspirent de réaliser la garantie mutuelle.

D'après le projet, un Etat qui n'est pas membre de la Société des Nations,pourra adhérer au traité de garantie avec le consentement des deux tiers des Hautes Parties contractantes. Etant donné la connexité intime entre la garantie et la Société des Nations, il ne semble guère qu'il soit utile, ni même réalisable, que le traité d'assistance qui se propose de faciliter l'application de deux principes constitutifs, savoir les articles 10 et 16 du Pacte, comprenne comme puissances signataires des Etats qui se trouvent en dehors de la Société des Nations et qui ne sont pas liés par le régime juridique de celle-ci, à moins que ce régime ne soit, dans certaines parties, adopté par le traité d'assistance lui-même. Cette façon de procéder se justifierait d'autant moins

qu'une puissance, et spécialement une grande puissance, tant qu'elle restera en dehors de la Société des Nations, ne consentira guère à entrer dans une organisation qui suppose comme force motrice un organe principal d'une autre communauté, savoir le Conseil de la Société des Nations, et qui entraîne certaines obligations qui n'ont de fondement que dans le Pacte seul. Une telle puissance y verra sans doute une forme un peu masquée de soumission à l'autorité de la Société des Nations, sans que cela comportât pour elle aucune participation aux pouvoirs exercés par les organes de la Société, notamment par le Conseil. Par conséquent, une puissance qui hésite à entrer dans la Société des Nations fera sans doute de même vis-à-vis d'une organisation intimement liée à celle-ci.

Si de telles considérations rendent fort discutable l'extension voulue de l'organisation projetée jusqu'à comprendre des Etats non membres de la Société des Nations, un autre dualisme, inhérent au plan prévu par le projet de traité, serait de nature à provoquer des difficultés sérieuses. Il résulterait du fait qu'un membre de la Société des Nations pourrait ne pas faire partie du traité d'assistance et qu'il se trouverait, par là, dans une situation irrégulière, étant donné que par la nature des choses, ainsi qu'en vertu de la disposition expresse de l'article 14 du projet, la force obligatoire du Pacte et les engagements fondés sur lui ne subiraient et ne pourraient subir aucune restriction à la suite du nouveau traité. Ceci nécessiterait une ligne de démarcation fixe entre les obligations dérivant du Pacte et celles basées sur le traité d'assistance. On se demande s'il y a vraiment des considérations d'ordre politique et pratique assez importantes pour justifier un plan qui apparaît comme irrégulier en soi, en ce qu'il implique que des membres de la Société des Nations se trouveraient autorisés à s'abstenir de « l'application facilitée » par le traité d'assistance des articles 10 et 16 du Pacte, bien que, dans leur qualité de membres de la Société, ils doivent — cela va sans dire — contribuer à l'application « simple ou originaire » ou de quelque manière qu'elle soit caractérisée de ses dispositions constitutives du Pacte. Seules, les grandes puissances seraient, d'après les articles 18 à 19 du projet, les parties «nécessaires» au traité, étant donné que celui-ci ne pour-

rait ni prendre naissance ni subsister sans les membres permanents du Conseil.

Rien ne démontre mieux les défauts organiques du projet actuel que le fait que, selon lui, il pourrait y avoir quatre catégories d'Etats au regard de ces deux grandes organisations, savoir : les Etats membres de la Société des Nations et parties au traité d'assistance; les Etats liés seulement par le Pacte; ceux qui auraient adhéré au traité d'assistance sans entrer dans la Société des Nations et, enfin, les Etats n'appartenant ni à l'une ni à l'autre de ces communautés. Pour être exact, il faut encore distinguer les sous-catégories formées par les Etats qui auraient adhéré au traité d'assistance d'une manière conditionnelle ou partielle, Etats dont la situation sera examinée ci-dessous. On se demande comment cet ordre de choses compliqué, mal organisé en prêtant à des contestations indésirables, sera compatible avec le principe d'une coopération des nations voulu par le Pacte.

Dans une situation irrégulière se trouveraient surtout les Etats membres du Conseil, qui auraient à prendre part aux affaires concernant l'exécution du traité d'assistance sans être eux-mêmes parties à ce traité. Il convient aussi de faire observer que le Conseil, dans ses deux qualités distinctes, pourrait être saisi du même différend; il resterait, l'unanimité faisant défaut, inactif comme organe de l'organisation d'assistance, mais avec une composition un peu différente; il entrerait peut-être en action comme organe agissant en vertu du Pacte. A cet égard, il y a, tout au moins, une possibilité théorique. Les questions de compétence que fait naître l'union réelle établie par le projet entre l'unique organe de la communauté d'assistance et le Conseil de la Société des Nations au sens originaire du terme, ne sont pas, d'ailleurs, réglées d'une manière précise et entièrement logique. Ainsi, l'alinéa *a*) de l'article 5 prévoit que le Conseil, tout en agissant comme organe exécutif de l'organisation d'assistance, pourra lier, par sa décision, un membre de la Société des des Nations non-partie au traité, en tant que l'Etat attaqué est fondé à se prévaloir des articles du Pacte; sous cette condition le Conseil, agissant en sa qualité d'organe de la communauté d'assistance, pourra engager un Etat qui se trouve dans la

situation indiquée. Lorsque l'article 3, paragraphe 3, et l'article, paragraphe 3, invoquent les articles 4, 15 (et 17) du Pacte, cela signifie sans doute qu'un Etat membre de la Société des Nations sera obligé de se faire représenter au Conseil, bien que, dans les dits articles, seules les Hautes Parties contractantes soient considérées comme spécialement intéressées et doivent être invitées à se faire représenter.

La connexité qui doit exister entre le droit à la garantie et le devoir de réduire ou de limiter les armements, pourrait, peut-être, être établie sous une condition différente de celle prévue par le traité (articles 2 et 18), à savoir que la puissance victime d'une guerre d'agression se soit conformée aux dispositions du traité, en ce qui concerne la réduction ou la limitation des armements. La réduction ou la limitation des armements ne pourrait-elle pas être imposée aux Etats signataires d'une manière correspondante aux principes généraux du Pacte, à savoir : sous peine des conséquences prévues au paragraphe 4 de l'article 16 du Pacte appliquées à l'organisation d'assistance ?

Des difficultés sérieuses dérivent du principe de l'unanimité requise pour toute décision du Conseil, principe qui n'est qu'une conséquence inévitable de l'union réelle entre le Conseil siégeant en qualité d'organe exécutif de la Société des Nations et dominé comme tel par la règle exigeant l'unanimité, et le Conseil agissant comme force motrice de la communauté d'assistance. Or, tant que le principe d'unanimité subsistera comme règle fondamentale dans le Pacte, on ne pourra guère réclamer la reconnaissance générale et constitutionnelle d'un principe contraire dans l'application du traité d'assistance, application qui se trouve si intimement liée à celle du Pacte ou, pour mieux dire, qui y est comprise. Or, le Pacte lui-même admettant des exceptions au principe d'unanimité, telle l'exception importante établie à l'article 15, paragraphe 10, du Pacte, le traité ne pourrait-il faire de même, même si ces exceptions avaient dans leur sphère d'application propre une portée plus large ?

La déclaration prévue au paragraphe 1er de l'article 4 et qui a pour objet la détermination des Etats victimes d'une agression, n'implique que la constatation d'un fait. Donc, pour des raisons de pure logique, il semble nécessaire qu'une telle consta-

tation se fasse à la simple majorité des voix. Même si toute décision concernant les mesures à prendre exigeait l'unanimité, le Conseil ne saurait sous aucune condition se déclarer incompétent à constater le fait indiqué; les conséquences de la règle d'unanimité appliquées à ce cas, pourrait équivaloir à un déni de justice.

Ce principe rigide d'unanimité pourrait encore être modifié en ce qui concerne les mesures prévues à l'article 5, par l'application du principe établi par la convention relative à la neutralisation des îles d'Aland, signée le 20 octobre 1921, savoir que si l'unanimité ne peut se former, chacune des Hautes Parties contractantes sera autorisée à prendre les mesures que le Conseil aurait recommandées à la majorité de deux tiers.

Des difficultés sérieuses dérivent de la connexité dans laquelle se trouvent la garantie générale et les accords complémentaires prévus à l'article 6 et que l'article 7 ne parvient à définir que comme « accords complémentaires au présent traité ». D'après l'article 8 les Etats signataires d'un tel accord peuvent s'engager à mettre immédiatement à exécution, dans les cas d'agression qui y sont prévus, le plan d'assistance arrêté. Néanmoins, le paragraphe 2 du même article prévoit que « sous réserve du paragraphe précédent les dispositions des articles 4 et 5 ci-dessous entreront également en vigueur à la fois dans les cas prévus dans les accords complémentaires et dans les autres cas tombant sous l'application de l'article 2 et qui ne seraient pas envisagés dans les accords ». Il semble ressortir de ces dispositions qu'un Etat partie à un accord complémentaire pourra se refuser d'accomplir les devoirs qui lui incombent en vertu de cet accord, tant que le Conseil ne sera pas parvenu à obtenir l'unanimité requise, d'abord pour la constatation de l'existence d'une menace, ensuite pour la décision concernant l'agresseur et enfin pour toute mesure prévue à l'article 5.

* * *

L'article 3 prévoit, à juste titre, qu'un Etat quelconque « partie ou non au présent Traité », par conséquent, éventuellement un Etat qui n'est pas membre de la Société des Nations,

pourra être dénoncé comme coupable d'une politique agressive ou d'intentions offensives. S'il y a des motifs plausibles de redouter une agression, le Conseil pourra prendre notamment les mesures indiquées aux alinéas *a, b, c, d, e* du paragraphe 2 de l'article 5. Or, l'application de ces mesures exige nécessairement qu'il soit constaté quelle est la puissance menaçante, voire qui est l'agresseur présomptif et quel Etat est la victime d'une agression. Par conséquent, le Conseil aura à s'occuper, le cas échéant, d'une question relative à un Etat non-membre de la Société des Nations. Cet ordre d'idées correspond entièrement à l'esprit et aux principes dominants du régime juridique de la Société des Nations, tels qu'ils se trouvent exprimés surtout dans les articles 3, 4, 11, et 17 du Pacte [1], dispositions invoquées, entre autres, en faveur de la thèse finlandaise, devant la Cour permanente de Justice internationale, ainsi que devant l'Assemblée et le Conseil de la Société des Nations. Au contraire, dans l'avis, ou plutôt la déclaration de la Cour relative à la question de la Carélie orientale, en date du 23 juillet 1923, la majorité de la Cour s'est prononcée contre la compétence des organes de la Société des Nations, dès qu'ils se trouvent en présence d'un Etat non-membre qui n'a pas consenti à soumettre un différend ou une question à l'examen d'un tel organe. Cette question mérite donc d'être signalée comme étant d'une grande importance de principe.

Un Etat quelconque, partie ou non du Traité, peut être dénoncé, par une Haute Partie contractante, à cause de sa politique agressive (art. 3, par. 1). Or, au paragraphe 3 du même article, ne sont prises en considération, comme Etats susceptibles d'être dénoncés de ce chef, que les Hautes Parties con-

(1) L'art. 17 est très significatif à ce sujet. Dès l'envoi de l'invitation à l'Etat non-membre et sans attendre son attitude, le Conseil doit ouvrir une enquête sur les circonstances du différend et proposer telle mesure qui lui paraît la meilleure et la plus efficace dans le cas particulier, mais c'est seulement au cas où l'Etat invité, refusant de se soumettre aux obligations de membre, recourt à la guerre, que les dispositions de l'art. 16 lui sont applicables. Il est d'autant plus remarquable de noter que si deux parties non-membres refusent d'accepter les dites obligations, le Conseil peut prendre toutes mesures et faire toutes propositions de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit. Cela démontre que les fondateurs du Pacte n'ont aucunement adopté le principe d'un désintéressement ou d'une inactivité absolue à l'égard des Etats en dehors de la Société.

tractantes; ce sont celles-ci qui devront être invitées à se faire représenter au Conseil. Pourquoi n'a-t-on pas, par analogie avec l'article 17 du Pacte, autorisé d'une manière expresse l'invitation d'un Etat qui n'est pas partie au traité d'assistance, mais qui, néanmoins, peut être dénoncé par une partie contractante?

L'article 4, alinéa 3, semble indiquer que ce sont les Hautes Parties contractantes *seules* qui, engagées entre elles dans les hostilités, intéressent la communauté d'assistance. Or, si d'après l'alinéa 1 du même article, un Etat non-partie au Traité, peut être dénoncé, il s'ensuit qu'un tel Etat doit aussi être invité à se faire représenter au Conseil, d'autant plus que l'alinéa 3 invoque l'analogie avec l'article 17 du Pacte. Par conséquent, les mesures prévues au paragraphe 2 de l'article 5, peuvent être appliquées à un Etat qui n'est pas partie au traité, tant sous les conditions indiquées à l'article 4 qu'à celles posées par l'article 3.

D'après l'article 17, un Etat quelconque pourra adhérer au traité projeté d'une manière conditionnelle ou partielle. Il va de soi qu'un Etat, membre de la Société des Nations, ne pourra, par de telles conditions ou réserves, déroger aux obligations qui lui incombent en vertu du Pacte. D'autre part, on peut supposer qu'un Etat non-membre de la Société s'efforcerait de se dispenser, entièrement ou en partie, de l'application, en ce qui le concerne, des dispositions appartenant au régime juridique de la Société des Nations, ce qui pourrait avoir pour conséquence que l'application du traité d'assistance serait exclue en ce qui concerne cet Etat.

On se demande encore quelles seront la nature et l'étendue des réserves ou conditions mentionnées, à plus forte raison encore quels seront les droits auxquels pourront prétendre ces Etats adhérents dont la situation devrait sans doute être réglée sur la base d'une parfaite réciprocité.

Dans le rapport de la troisième commission (p. 3) se trouve, en effet, exprimée la thèse que « le droit à la garantie en cas d'agression est absolu, sous réserve de réciprocité (art. 17) », mais on se demande si cette restriction pourra prévaloir sur l'assurance générale de l'article 2 qui n'établit comme condition requise pour l'avantage de la garantie que l'accomplissement

des devoirs relatifs à la réduction ou la limitation des armements.

L'article 17, si l'on s'en tient à ses termes très vagues, se prête même à l'interprétation suivant laquelle un Etat pourrait adhérer au traité d'assistance avec la réserve qu'il sera dispensé de toute participation aux mesures d'ordre économique prévues par le traité. Or, une telle réserve se trouverait dans une contradiction flagrante avec des règles fondamentales du Pacte; cela suffit à démontrer son inacceptabilité. Si l'adhésion conditionnelle ou partielle devait équivaloir à une tentative de se soustraire à certaines obligations basées sur le Pacte, ceux auxquels le développement de la Société des Nations tient au cœur, ne sauraient y voir que l'expression d'une « horreur des responsabilités », contraire à la solidarité et la coopération internationale consacrées par le Pacte. Quoi qu'il en soit, il importe de ne pas insérer dans le nouveau traité des dispositions incompatibles avec le Pacte et qui, pour cette raison, devraient être considérées comme nulles et non avenues. L'Assemblée a reconnu que des mesures spéciales devront être prises pour la défense des pays qui, pour des raisons historiques, géographiques ou autres, courent tout particulièrement le risque d'être attaqués. Cependant, il est évident que la tâche du Conseil vis-à-vis d'un tel pays s'aggravera encore et que les intentions du Pacte seront méconnues, si la réduction des armements dans les Etats voisins dépassent les limites ordinaires et si, pour cette raison, ce pays se trouve obligé de chercher des garanties spéciales indiquées ci-dessus auprès des Etats plus éloignés.

Il convient aussi de poser la question de savoir si même une grande puissance, ou disons un membre permanent du Conseil — dont la participation serait une condition essentielle à tout fonctionnement de la garantie et de l'assistance mutuelle — pourrait, par des réserves, limiter sa participation à l'œuvre d'assistance, ce qui serait de nature à détourner le sens même du traité, en affaiblissant sa portée pratique ou même en la rendant illusoire.

S'il est difficile de parvenir à faire jouer le traité d'assistance, d'autant plus facile serait-il de le dénoncer. Les dispositions de l'article 19 sont loin d'être nettes et précises. On se

demande si le traité pourra être dénoncé au cours des premiers quinze ans. L'équivoque qui paraît subsister à cet égard se trouve dissipée par la stipulation, selon laquelle la dénonciation prendra effet, douze mois après la date de remise de la notification, stipulation qui semble prouver que la première durée de quinze ans n'est pas exempte de la dénonciation. S'il en est ainsi et si la dénonciation de la part d'un membre permanent du Conseil, c'est-à-dire d'une grande puissance, suffit à invalider non seulement la communauté contractuelle que forment entre eux les Etats situés dans le même continent, mais le traité tout entier (1), on admettra que ce défaut de sécurité devrait déranger aussi le système du Pacte. A plus d'un égard l'article 19, dans sa teneur actuelle, est inacceptable et le traité devrait être basé sur des engagements moins soumis à l'arbitraire. Supposons que le traité d'assistance serait entré en vigueur et qu'il ait commencé à fonctionner d'une manière satisfaisante. L'interdépendance entre ce traité et le Pacte s'affirmerait sans doute d'une manière toujours croissante: si alors une puissance, membre permanent du Conseil, faisait, par sa dénonciation, échouer la communauté d'assistance, cette éventualité n'aurait-elle pas presque inévitablement comme contre-coup la dissolution de la Société des Nations elle-même? Parmi les observations peu nombreuses et peu importantes relatives au projet de traité d'assistance mutuelle qu'a présentées le comité des juristes, celle qui se refère au terme « guerre d'agression » mérite le plus d'attention, bien que comparée aux considérations ci-dessus, cette note n'ait qu'une importance secondaire. Ce terme, bien que ne correspondant pas strictement au Pacte, est d'ailleurs décidément préférable aux amendements proposés par le comité. En prétendant que le Pacte « autorise implicitement la guerre pour les Etats qui se conforment à une recommandation unanime du Conseil et d'une manière générale, pour toutes parties

(1) Supposé que les Etats-Unis d'Amérique eussent adhéré au traité d'assistance sans entrer dans la Société des Nations, la dénonciation du traité par cette grande puissance ne produirait aucun effet pour les autres parties contractantes, tandis qu'une semblable déclaration, par exemple de l'Italie, ferait échouer l'organisme entier. Observons encore que selon l'art. 4, § 2, du Pacte, le nombre des membres permanents du Conseil peut être augmenté, ce qui est aussi de nature à augmenter le danger d'une dissolution de la communauté d'assistance.

à un différend en cas d'absence d'unanimité dans la recommandation du Conseil », le comité a perdu de vue que la légitimité d'une guerre, sa conformité avec le Pacte, ne dépend point uniquement de la question d'ordre formel et accidentel, de savoir si le Conseil a été unanime ou non, mais du mérite au fond d'un cas donné. Ainsi une guerre peut être contraire à l'article 10 du Pacte sans avoir été désapprouvée à l'unanimité par le Conseil. Le dissentiment d'un membre ne pourrait aucunement suffire à sauver la légitimité d'une guerre qui n'en présenterait pas le caractère matériel. Lorsque le comité caractérise une guerre commise en violation des dispositions du Pacte comme un crime international, cela implique une tautologie, en ce qui concerne les membres de la Société des Nations, tandis que les Etats non-membres de la Société ne sauraient reconnaître un acte interdit par le Pacte comme un crime international, à moins qu'il ne soit qualifié comme tel par les principes généraux du droit international.

L'article 3 prête à la critique en ce qui concerne le droit de saisir le Conseil, étant donné qu'il ne prend en considération que le cas où l'Etat qui fait valoir la politique agressive ou les préparatifs d'un autre Etat s'adresse au Conseil. Or, d'après l'article 11 du Pacte, toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, est de nature à amener immédiatement la convocation du Conseil, ainsi qu'à autoriser tout membre de la Société à solliciter sa réunion.

D'autre part l'article 15, paragraphe 9 et 10, du Pacte prévoit que l'Assemblée peut être saisie d'une affaire dont, en vertu de ces dispositions, s'est déjà occupé le Conseil. D'après le traité d'assistance l'Assemblée ne devrait aucunement entrer en ligne de compte pour les différends qu'il prévoit. Toutefois, il va sans dire que le traité d'assistance ne pourra prévaloir sur le Pacte et que la faculté de saisir l'Assemblée restera ouverte, dès que le cas donné se prête à être examiné aussi d'après celui-ci. Les complications qui en sauraient résulter ne sont point à éviter. On ne voit guère comment l'Assemblée pourrait être écartée, des affaires surgissant du traité d'assistance.

* * *

Le projet de traité provoque d'autres objections qui n'ont pas directement trait à la question concernant la compatibilité du traité d'assistance avec le Pacte. Le Conseil sera-t-il à même de s'acquitter des tâches importantes qui lui sont dévolues par l'article 5 du traité? Comment fera-t-il usage des forces que chaque Etat assistant devra mettre à sa disposition? Comment élaborera-t-il le plan de coopération, tant qu'il ne dispose d'aucune organisation militaire fixe, stable et susceptible d'entrer en fonction à tout moment donné? En effet, il est dit dans la résolution XIV: « Le Conseil de la Société des Nations..... établira ultérieurement, pour la soumettre à l'appréciation et à la décision souveraine des Gouvernements, le plan du mécanisme, à la fois politique et militaire, chargé d'en préparer et d'en assurer avec précision la réalisation ». On s'attendrait, dans ces conditions, à ce que l'établissement d'un tel mécanisme fût expressément prévu dans le projet de traité. Il reste à cet égard aussi un problème important à résoudre, avant que la garantie de l'assistance mutuelle, qui est d'une si grande portée notamment pour les Etats secondaires exposés à des dangers et ne possédant eux-mêmes que des ressources assez limitées, puisse commencer à jouer d'une manière régulière.

LE RÉGIME NOUVEAU DES DÉTROITS

(CONVENTION DE LAUSANNE CONCERNANT LE RÉGIME DES DÉTROITS SIGNÉE LE 24 JUILLET 1923)

PAR

Fernand DE VISSCHER

Professeur à l'Université de Gand.

(*Suite*) [1]

III. — La réglementation pratique du droit de passage dans les Détroits est basée sur la distinction des trois hypothèses suivantes (Annexe à l'article 2) :

1° Le passage en « temps de paix » ;

2° « En temps de guerre, la Turquie étant neutre » ;

3° « En temps de guerre, la Turquie étant belligérante ».

Pour chacune de ces trois hypothèses, il y a lieu de distinguer : *a*) le passage des *navires de commerce,* y compris les navires-hôpitaux, yachts et bateaux de pêche, ainsi que les aéronefs non militaires ; *b*) celui des *bâtiments de guerre,* y compris les navires auxiliaires, les transports de troupes, les bâtiments porte-avions et aéronefs militaires.

1° En temps de paix :

a) Les *navires de commerce* jouissent d'une « complète liberté de navigation et de passage, de jour et de nuit, quels que soient le pavillon et le chargement, sans aucune formalité, taxe ou charge quelconques, sous réserve des dispositions sanitaires internationales et si ce n'est pour services directement rendus » (taxes de pilotage, phares, remorquage, etc.) ;

b) Un principe analogue s'applique aux *navires de guerre* : « Complète liberté de passage de jour et de nuit, quel que

(1) Voir cette *Revue* 1923, n° 6, p. 537-572.

soit le pavillon, sans aucune formalité, charge ou taxe quelconque...(1) » (par. 2, *a*). Les navires de guerre n'ont donc qu'un droit de passage, et non point de libre navigation comme les navires de commerce (2).

Mais voici une restriction d'une bien autre importance. Elle concerne le total des forces que chaque Puissance non riveraine (3) est admise à faire passer par les Détroits à destination de la mer Noire. Ce total ne dépassera pas celui « de la flotte la plus forte appartenant aux Puissances riveraines de la mer Noire et existant dans cette mer au moment du passage; toutefois, les Puissances se réservent d'envoyer en mer Noire, en tout temps et en toute circonstance, une force n'excédant pas trois bâtiments, dont aucun ne dépassera 10,000 tonnes » (4). Cette disposition établit donc à la fois un minimum invariable (trois bâtiments de 10,000 tonnes) et un maximum variable, égal à la flotte la plus forte des Puissances riveraines dans la mer Noire. Il est essentiel de noter que les limitations ainsi imposées au passage de navires de guerre des Puissances non riveraines sont strictement individuelles, en sorte que si elles prémunissent tous et chacun des Etats riverains contre la supériorité navale d'une seule Puissance non riveraine, elles ne les garantissent nullement contre une coalition de ces Puissances. Rien n'empêche celles-ci de maintenir dans la mer Noire des effectifs navals supérieurs au total des forces que les Etats riverains y entretiennent. C'est contre l'éventualité d'une telle prépondérance que M. Tchitchérine a élevé à la Conférence de Lausanne de vives protestations (5).

(1) Même pour services directement rendus.

(2) Le principe se trouve précisé au § 4 de l'annexe. Voir *infra*, p. 21.

(3) A l'exclusion, par conséquent, de la Turquie, dont l'absolue liberté en cette matière est encore expressément confirmée par l'article 17 de la Convention: « Les dispositions de la présente Convention ne porteront pas atteinte au droit de la Turquie de faire circuler librement sa flotte dans les eaux turques. »

(4) Il y a lieu d'ajouter à ce nombre « des bâtiments légers que les Puissances actuellement représentées à la Commission européenne du Danube entretiennent comme stationnaires aux embouchures de ce fleuve et jusqu'à Galatz » (§ 5, C de l'Annexe). Par contre, les Grandes Puissances ont renoncé au privilège traditionnel de maintenir à Constantinople des stationnaires au service de leurs ambassades.

(5) *Documents diplomatiques*, p. 137-138. Une proposition émise en dernière heure par Ismet Pacha tendait à limiter le tonnage total des bâtiments de guerre d'Etats non riverains de la mer Noire au cinquième du tonnage global des bâtiments armés de tous les Etats riverains, à l'exception de la Turquie, p. 428.

De telles restrictions au passage des navires de guerre sont sans exemple dans les traités et conventions consacrant la liberté de certains détroits ou canaux maritimes. A vrai dire, si elles affectent le passage dans les détroits turcs, ce n'est nullement à raison des dangers ou des inconvénients que ce passage pourrait occasionner dans les détroits eux-mêmes. Leur vrai fondement se trouve dans un statut international nouveau imposé à la mer Noire. Ce statut, que l'on ne trouve incorporé dans la Convention des Détroits qu'à raison des circonstances politiques et pour des motifs pratiques de contrôle, vise à établir dans la mer Noire un certain équilibre des forces navales entre Puissances riveraines et non riveraines. Equilibre bien imparfait, sans doute; mais une balance plus exacte n'eût pu être réalisée sans astreindre les Puissances non riveraines à une coordination constante des mouvements de leurs forces navales, sans réduire en fait leur liberté d'action à néant.

La raison d'être de ce statut spécial doit être cherchée dans les conditions géographiques particulières de la mer Noire. Véritable cul-de-sac, bordée par un nombre restreint de Puissances, la mer Noire ne saurait être assimilée en tous points aux grandes mers libres, avec leurs possibilités illimitées de destination et de circumnavigation mondiale. Les forces navales étrangères qui pénètrent dans ses eaux révèlent par là même des objectifs plus ou moins précis. La concentration par une Puissance non riveraine d'une flotte considérable dans la mer Noire ne pourrait guère être interprétée par les Etats riverains que comme une pression, une menace à leur endroit.

Ce n'est point dans les traités relatifs aux détroits ou canaux que l'on trouvera des analogies avec les règles de la Convention de Lausanne, mais plutôt dans les statuts relatifs à certains lacs ou mers intérieures. Citons ici la convention conclue par les notes des 28 et 29 avril 1817 entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, convention limitant et égalisant les forces navales que chacune de ces deux Puissances pourrait désormais posséder sur les grands lacs américains (1).

(1) HYDE, *International law*, 1922, t. I, p. 321, n. 2; MOORE, *Digest*, t. I, p. 692. On peut aussi rappeler la tentative esquissée par l'Allemagne, en 1905, pour fermer la Baltique aux navires de guerre des Etats non riverains. Voir FAUCHILLE, *Manuel*, n° 504.

Les restrictions imposées au passage des navires de guerre des Puissances non riveraines marquent une atténuation très sensible du caractère de mer libre reconnu en principe à la mer Noire. C'est une concession notable que les Puissances occidentales ont faite au point de vue russe.

La mise en œuvre de ces règles assez complexes exigeait l'intervention d'un organisme spécial, assurant une liaison constante entre les Puissances riveraines et non riveraines. C'est à la « Commission des Détroits », prévue par l'article 10 de la Convention, qu'incombe le soin de recueillir (le 1er janvier et le 1er juillet de chaque année) tous les renseignements relatifs à l'état des forces navales de chacune des Puissances riveraines. Elle communique alors aux « Puissances intéressées l'état des forces navales de la Puissance la plus forte dans la mer Noire ». De plus, « tout changement résultant soit de l'entrée en mer Noire, soit de la sortie de la mer Noire, d'un bâtiment appartenant à ladite force sera immédiatement porté à la connaissance des puissances intéressées » (1).

Toute violation des dispositions relatives au passage des navires de guerre engage nécessairement la responsabilité de la Puissance délinquante vis-à-vis des Etats signataires (art. 18). Mais pouvait-on faire état de la souveraineté de la Turquie sur les deux rives des Détroits pour lui imputer quelque part de responsabilité dans une telle violation? Une telle solution eût été doublement injuste. D'abord, parce que ces restrictions au passage des navires de guerre sont établies dans l'intérêt général, dont la charge ne doit peser plus lourdement sur aucun Etat en particulier. Ensuite, parce que la démilitarisation, imposée à la Turquie précisément pour garantir la liberté de passage, a privé cette Puissance des moyens matériels pour sanctionner les limitations apportées à ce passage. Telle est la justification de cette disposition importante : « Aucune responsabilité

(1) Rien, dans le texte, n'indique que la Commission des Détroits ait pour mission de renseigner les Etats riverains sur les entrées en mer Noire des navires des Puissances non riveraines. Mais l'article 14 charge expressément la Commission « de s'assurer que sont dûment observées les dispositions concernant le passage de bâtiments de guerre et aéronefs militaires ». D'autre part, les Etats riverains, ayant chacun leur représentant au sein de la Commission, se trouveront par le fait même informés de toutes les entrées des navires de guerre en mer Noire.

n'incombera à la Turquie en ce qui concerne le nombre des bâtiments qui traversent les détroits » (par. 2, al. 3.) ;

2° En temps de guerre, la Turquie restant neutre :

a) Le principe d'absolue liberté de passage et de navigation n'est pas modifié en ce qui concerne les *navires de commerce*, et, notamment, la Turquie ne saurait se prévaloir de ses droits ou de ses devoirs comme Puissance neutre pour apporter aucune entrave à la navigation dans les détroits ou au passage dans les airs (par. 1, *b*) ;

b) Quant aux *navires de guerre*, une distinction s'impose entre navires belligérants et navires neutres. Les restrictions prévues pour le temps de paix continuent à s'appliquer aux navires neutres.

Par contre, « ces limitations ne sont pas applicables aux Puissances belligérantes au préjudice de leurs droits de belligérants en mer Noire » (par. 2, *b*). Le rapport d'équilibre entre Puissances riveraines et non riveraines qu'établit dans la mer Noire la Convention des Détroits a pour but le maintien de relations pacifiques entre ces Puissances. La rupture de ces relations avec l'une quelconque des Puissances riveraines rend aux Puissances adverses non riveraines leur pleine liberté d'action [1]. Mais ces limitations ne sont pas davantage opposables aux Puissances non riveraines belligérantes entre elles. De telles limitations iraient à l'encontre du principe fondamental de l'égalité des Etats dans la guerre. On ne saurait objecter que cette égalité demeurerait sauve par l'application de restrictions identiques au passage des forces navales des deux parties. Ce serait mal comprendre la portée du principe. Il s'agit de la liberté égale et absolue des Etats en guerre d'user de tous les moyens d'action en leur pouvoir ; seule cette liberté peut assurer au conflit une issue conforme à l'état des ressources dont disposent les parties. Toute mesure tendant à altérer le rapport véritable des forces en présence, à imposer à ces forces un rapport factice, serait purement arbitraire et, en fait, absolument vaine. On pourrait concevoir une exclusion radicale des

(1) FAUCHILLE, *Traité*, t. II, n° 1049, p. 55 : « Sont... résolus par l'état de guerre les traités conclus en vue de relations pacifiques et ayant pour objet ou pour but la consolidation ou le maintien de ces relations pacifiques.

navires belligérants appartenant à des Puissances non riveraines en guerre entre elles, mais non une limitation. La présence de ces navires en mer Noire une fois admise, toutes les barrières conventionnelles s'effacent devant les nécessités suprêmes de la guerre.

Réserve faite des limitations apportées au passage des navires de guerre neutres, le principe de liberté demeure absolu et prévaut sur toutes les considérations que la Turquie pourrait tirer de sa situation d'Etat neutre (1). « Les droits et devoirs de la Turquie comme Puissance neutre ne sauraient l'autoriser à prendre aucune mesure susceptible d'entraver la navigation dans les Détroits, dont les eaux et l'atmosphère doivent demeurer entièrement libres, en temps de guerre, la Turquie étant neutre, aussi bien qu'en temps de paix » (par. 2, *b*, al. 3).

D'autre part, la sauvegarde même de la liberté des détroits exige que les navires belligérants s'abstiennent de tout acte d'hostilité aussi bien dans les zones de mer libre de la mer de Marmara que dans les eaux territoriales neutres (2) : « Il sera interdit aux bâtiments de guerre et aéronefs militaires des belligérants de procéder à aucune capture, d'exercer le droit de visite et de se livrer à aucun acte d'hostilité dans les Détroits » (par. 2, *b*, al. 4) (3) ;

3° En temps de guerre, la Turquie étant belligérante (par. 1, *c* et par. 2, *c*) :

Le principe est encore celui de la liberté de passage (et de navigation pour les navires de commerce), mais cette fois sous

(1) Voir la première partie de notre étude, cette *Revue*, 1923, n° 6, p. 569-570.

(2) Comparez l'article 4 de la Convention du 29 octobre 1888, relative au canal de Suez: « Les Hautes Parties contractantes conviennent qu'aucun droit de guerre, aucun acte d'hostilité ou aucun acte ayant pour but d'entraver la libre navigation du Canal ne pourra être exercé dans le Canal et ses ports d'accès... »; l'article 3, 2 de la 2e Convention Hay-Pauncefote, du 18 novembre 1901, relative au canal de Panama: « The canal shall never be blockaded, nor shall any right of war be exercised nor any act of hostility be committed within it. »

(3) En ce qui concerne le ravitaillement et les réparations des bâtiments de guerre, la Convention se borne à renvoyer à la Convention XIII de La Haye, 1907, concernant la neutralité maritime. Les dispositions de la même convention seront appliquées par analogie aux aéronefs militaires, « en attendant la conclusion d'une Convention internationale établissant les règles de la neutralité pour les aéronefs. » Voir dans le sens de cette application par analogie, FAUCHILLE, *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1911, p. 60 et s., *Traité*, t. II, n° 1476[12], p. 763.

la réserve essentielle des droits de la Turquie vis-à-vis des Puissances avec lesquelles elle est en état de guerre. C'est là une différence fondamentale avec le régime du canal de Suez, dont les eaux doivent demeurer ouvertes aux navires de guerre des belligérants « alors même que l'Empire ottoman serait l'une des Puissances belligérantes. »

Ainsi, seuls les navires de commerce ou de guerre *neutres*, en relations pacifiques avec la Turquie belligérante, pourront se prévaloir du statut international de liberté des Détroits :

a) Les *navires de commerce* et aéronefs non militaires neutres jouiront de la liberté de navigation, sauf à ne prêter aucune assistance aux Etats en guerre avec la Turquie, « notamment en transportant de la contrebande, des troupes ou des ressortissants ennemis ». « La Turquie aura le droit de visiter lesdits navires et aéronefs, et, à cette fin, les aéronefs devront atterrir ou amerrir dans telles zones qui seront fixées et aménagées à cet effet par la Turquie » ;

b) Les *navires de guerre* neutres auront la liberté de passage « sans aucune formalité, taxe ou charge quelconque, mais sous les mêmes limitations que celles prévues au paragraphe 2, *a*, en ce qui concerne le nombre des bâtiments ». Conformément aux usages établis, les navires de guerre échappent au droit de visite. Par contre, les aéronefs militaires, dont le caractère ennemi ou neutre est difficile à discerner à distance, seront soumis au droit d'enquête.

Vis-à-vis des navires de commerce ou de guerre *ennemis*, au contraire, la Turquie jouit de la plénitude de ses droits de belligérante : « Il n'est pas porté atteinte aux droits de la Turquie d'appliquer aux navires ennemis les mesures admises par le droit international » (par. 1, *c*, al. 1) (1).

Les mesures que la Turquie pourrait être amenée à prendre comme Puissance belligérante sont de deux ordres : les unes constituent des actes d'hostilité proprement dits (bombardement, torpillage, capture, etc.) ; les autres sont des mesures défensives de caractère en quelque sorte réel, telles que le bar-

(1) Cette disposition expressément formulée seulement pour les navires de commerce, est *a fortiori* applicable aux navires de guerre ennemis.

rage au moyen d'engins sous-marins, d'épaves, etc. Les premières ne sont affectées d'aucune restriction, leurs effets étant nécessairement limités aux navires ennemis. Les secondes, au contraire, précisément à raison de leur caractère réel, peuvent mettre en danger la navigation neutre aussi bien que les vaisseaux ennemis. Aussi, tout en reconnaissant à la Turquie la « pleine faculté de prendre telles dispositions qu'elle jugera nécessaires pour empêcher les navires ennemis d'utiliser les détroits », la Convention stipule-t-elle expressément que ces mesures « ne seront pas de nature à interdire le libre passage des navires neutres *(de guerre ou de commerce)* et, à cet effet, la Turquie s'engage à fournir auxdits bâtiments et aéronefs les instructions ou pilotes nécessaires ». Tout barrage absolu des détroits est donc interdit; de plus, la Turquie a le devoir positif de fournir aux navires neutres l'assistance nécessaire pour effectuer sans danger le passage des détroits. Telles sont les dispositions qui assurent la conciliation indispensable entre la liberté de passage des neutres et les droits de la Turquie comme puissance belligérante (1).

Les paragraphes 1 et 2 de l'Annexe à l'article 2 ne contiennent aucune disposition précisant les droits et devoirs des Puissances en relation de belligérance avec la Turquie; mais ces droits et devoirs se laissent aisément déduire du principe de l'égalité des Etats dans la guerre et de la règle de la liberté de passage pour la navigation neutre. Ainsi, ces Puissances pourront appliquer aux navires de commerce turcs toutes « les mesures admises par le droit international »; contre les navires de guerre ou les aéronefs militaires turcs elles pourront, dans les Détroits mêmes, se livrer à tous les actes d'hostilité que justifie la guerre. Vis-à-vis des navires de commerce neutres elles exerceront le droit de visite qui leur appartient en vertu du droit commun dans la mer libre et dans les eaux territoriales ennemies (2). Par contre, aucune mesure prise par ces Puissances ne devra être de nature à interdire le libre passage des navires de commerce ou de guerre neutres.

(1) On trouvera des dispositions analogues dans le projet de la Commission des Détroits et Canaux maritimes (17 avril 1914) de l'Union interparlementaire (Procès-verbaux, t. V, p. 7), art. 4, alinéa 2.

(2) Article 2 de la XIIIe Convention de La Haye, 1907.

Il reste à signaler brièvement un certain nombre de dispositions relatives au passage par les détroits, et qui n'ont pu trouver place dans le cadre des trois hypothèses visées par les paragraphes 1 et 2 de l'Annexe. Toutes, d'ailleurs, supposent l'existence de relations pacifiques avec la Turquie.

Le paragraphe 3 règle certaines modalités du passage à travers les détroits.

Les sous-marins « ne devront traverser les Détroits qu'en surface ».

Le commandant d'une force navale étrangère devra communiquer à son entrée, soit dans le Bosphore, soit dans les Dardanelles, « le nombre et le nom des bâtiments sous ses ordres ».

Quant aux aéronefs militaires et non militaires, ils auront « la liberté de survoler une bande de territoire de 5 kilomètres au-dessus de chaque côté des parties resserrées des Détroits »; ils auront aussi, en cas de panne, « la faculté d'atterrir sur le littoral ou d'amerrir dans les eaux territoriales de la Turquie ».

Le paragraphe 4 limite la durée du séjour des bâtiments de guerre en transit dans les Détroits au temps « qu'il leur est nécessaire pour effectuer leur passage, y compris la durée du mouillage pendant la nuit, si la sécurité de la navigation l'exige », et sauf le cas d'avaries ou de fortune de mer (1).

Quant au séjour des bâtiments de guerre et aéronefs militaires dans les ports des Détroits et de la mer Noire, il est librement réglementé par la Turquie et les Puissances riveraines de la mer Noire (2).

Le paragraphe 6 contient des dispositions spéciales relatives à la protection sanitaire.

(1) La Convention du 29 octobre 1888 relative au canal de Suez ne contient de dispositions analogues que pour les *navires de guerre des belligérants:* « Le transit des dits bâtiments, par le Canal, s'effectuera dans le plus bref délai, d'après les règlements en vigueur, et sans autre arrêt que celui qui résulterait des nécessités du service » (art. 4, al. 2). Il en est de même du traité Hay-Pauncefote du 18 novembre 1901: « The transit of such vessels (vessels of war of a belligerent) through the canal shall be effected with the least possible delay in accordance with the regulations in force, and with only such intermission as may result from the necessities of the service » (article 3, al. 3).

(2) A défaut de réglementation spéciale il y aura lieu d'appliquer aux navires de guerre *belligérants* les dispositions des articles 12 et suivants de la XIIIe Convention de La Haye 1907.

La Convention de Lausanne ne contient aucune disposition analogue à celle

§ 2. *La démilitarisation.*

Il n'est aucun détroit au monde qui offre à la défense autant d'avantages naturels que les Dardanelles et le Bosphore. Sur une longueur d'environ 64 kilomètres, les Dardanelles n'excèdent nulle part 3 kilomètres en largeur. L'entrée du détroit sur la mer Egée se trouve commandée par une position stratégique de premier ordre, la presqu'île de Gallipoli. Plus loin, en face de Chanak, le passage s'étrangle et prend la direction nord pour s'infléchir à nouveau vers l'est après la pointe de Nagara, décrivant ainsi un double coude très favorable à l'action des feux croisés des batteries côtières. Un courant violent ralentit la marche des navires en route vers Constantinople. Passé la mer de Marmara s'ouvre le Bosphore : d'une navigation aisée, moins long que les Dardanelles (27 kilomètres), le Bosphore est plus étroit encore et se réduit à un chenal de 550 mètres entre les Châteaux d'Europe et d'Asie. Du reste, mieux que toute description, la désastreuse expédition des Dardanelles de 1915 témoigne du caractère vraiment formidable des positions défensives situées sur les rives des détroits turcs.

Cette maîtrise absolue que la Turquie est en mesure d'exercer sur les Détroits constituait un grave danger pour le statut nouveau de la liberté de passage et de navigation. Il convenait de prendre certaines garanties contre des mesures arbitraires de la part du gouvernement turc. Les Puissances ont cherché ces garanties dans un régime de démilitarisation imposé aux rives des Détroits, aux îles qui se trouvent dans leurs eaux ou qui les avoisinent (art. 3) [1].

Le principe même de la démilitarisation a soulevé, comme il était assez naturel, diverses objections de la part du gouverne-

de la Convention du 29 octobre 1888 relative au canal de Suez, qui fixe à vingt-quatre heures la durée maxima du séjour des navires de guerre des *belligérants* à Port-Saïd et dans la rade de Suez (article 4, al. 3) ; même disposition en ce qui concerne une zone maritime de trois milles à chaque extrémité du canal de Panama dans le traité Hay-Pauncefote du 18 novembre 1901, art. 3, al. 5.

(1) L'article 3, qui parle seulement en général de mesures ayant pour but « de maintenir libres de toute entrave le passage et la navigation », mentionne également les *eaux* des Détroits. Nous verrons bientôt que les stipulations particulières concernant les eaux des Détroits relèvent du principe de la liberté de passage, et non du régime de démilitarisation.

ment turc. Ismet Pacha invoqua tout d'abord la loyauté absolue dont la Turquie avait toujours fait preuve dans l'application des traités antérieurs. Sans revenir à cet égard sur le passé, on peut observer que ni la bonne foi ni la sincérité actuelles de la Turquie n'enlèvent aux précautions réclamées par les Puissances leur raison d'être. Les Puissances ont à tenir compte avant tout de la faiblesse de la Turquie et des alliances auxquelles elle se laisse à peu près fatalement entraîner. C'est dans ces alliances, que l'on a vues jadis se produire tantôt au profit de la Russie, tantôt au profit des Empires du Centre, que réside la principale menace contre le statut international de liberté des Détroits.

D'autres objections émises par la délégation turque étaient, au contraire, tout à fait pertinentes. Se plaçant sur le terrain de l'intérêt national, Ismet Pacha invoqua les dangers auxquels la démilitarisation exposait la capitale de l'Empire turc. Enfin, il fit très justement valoir l'importance stratégique des Détroits, et combien leur démilitarisation faciliterait les entreprises d'une Puissance belligérante décidée à s'assurer par leur conquête une situation prépondérante dans tout le Proche-Orient (1).

C'est à ces préoccupations très légitimes du gouvernement turc que répondaient les projets de garantie internationale pour la sécurité des zones démilitarisées mis en avant par les Puissances alliées (2). Ismet Pacha opposait à ce système celui de la neutralisation locale sous la garantie individuelle et collective des Puissances (3). Cependant, dès le 20 décembre, la délégation turque, considérant les garanties offertes par les Alliés, acceptait le principe du désarmement des Détroits (4).

M. Tchitchérine, de son côté, déploya une ardeur et une ténacité fort remarquables à combattre tout projet de démilitarisation, et plaida non sans éloquence la cause de la Turquie. C'est ce qui faisait dire à Lord Curzon, avec cette ironie hautaine qui donne tant de saveur aux répliques du délégué britannique au représentant des Soviets, qu'il pensait que M. Tchitchérine s'était trompé de rôle et qu'il jouait celui d'Ismet Pacha; que

(1) *Documents diplomatiques*, p. 133-134.
(2) *Ibid.* p. 190 et 206.
(3) *Ibid.*, p. 225.
(4) *Ibid.*, p. 232.

non content de représenter déjà tout à la fois la Russie, la Georgie et l'Ukraine, il semblait maintenant qu'il représentât également la Turquie.

Des raisons d'ordre politique expliquent la résistance très inégale que les projets de démilitarisation rencontrèrent auprès de la Turquie et de la Russie.

Le gouvernement turc n'avait en vue que la sécurité de sa capitale et de son territoire. On se souvient que l'Assemblée d'Angora n'avait exclu *a priori* aucune combinaison compatible avec cette sécurité. Un système bien ordonné de garantie internationale pouvait offrir à la Turquie une protection sensiblement équivalente à celle des armements. Sachant les vues bien arrêtées des Puissances, Ismet Pacha ne mit sans doute quelque énergie à réclamer le droit d'armer les Détroits que pour obtenir de pleines garanties.

Tout autre était le point de vue du gouvernement soviétique. C'est contre l'ingérence des Puissances occidentales en mer Noire qu'il entendait dresser la barrière armée des Détroits, barrière dont il s'assurerait aisément le contrôle grâce à son alliance avec la Turquie. Rien ne pouvait aller plus à l'encontre de ces projets qu'un régime de démilitarisation combiné avec une garantie internationale. Mais ces visées ne s'accordaient guère avec les intérêts de la Turquie. Il ne pouvait échapper au gouvernement turc que l'armement des Détroits, avec « tous les moyens de la technique de guerre actuellement existants et pouvant exister à l'avenir » (1), créerait à la Russie un intérêt majeur à s'en rendre maître à la première alerte. Si donc il s'est sans trop de difficulté résigné à la démilitarisation, c'est que, tout compte fait, ce régime sauvegardait mieux son indépendance vis-à-vis d'un voisin trop puissant.

Le régime de démilitarisation prévu par les Puissances n'affectait pas seulement la souveraineté turque. Il devait aussi s'étendre aux îles grecques de Samothrace et de Lemnos. Le gouvernement grec ne semble avoir élevé aucune objection contre la délimitarisation de ces îles. Quant à la Turquie, elle saisit cette occasion pour réclamer la reconnaissance de sa souve-

(1) Article 16 du projet russe, *Documents diplomatiques*, p. 209.

raineté sur l'île de Samothrace, et l'instauration d'un régime autonome dans l'île de Lemnos [1]. Ces demandes incidentes, contraires aux décisions de la Conférence de Londres du 13 février 1914, se heurtèrent à une fin de non-recevoir absolue. Les Alliés, déclarait Lord Curzon, « sont disposés à appliquer dans ces îles, dans l'intérêt de la sécurité de la Turquie, la forme la plus stricte de démilitarisation : ils ne peuvent pas faire davantage ». [2]. Cette déclaration précise en même temps le but particulier de la démilitarisation de ces îles, qui n'est qu'une mesure de sécurité pour les régions désarmées de la Turquie et n'a aucun rapport direct avec le régime de liberté de navigation dans les Détroits.

Passant à l'examen des dispositions de la Convention relatives à la démilitarisation, nous considérerons successivement l'étendue des zones démilitarisées (I), les interdictions constitutives du régime de démilitarisation (II) et, enfin, les effets juridiques de ce régime (III).

I. *Etendue des zones démilitarisées* (art. 4).

Le tracé que nous joignons à cette étude permet de nous borner à quelques brèves indications.

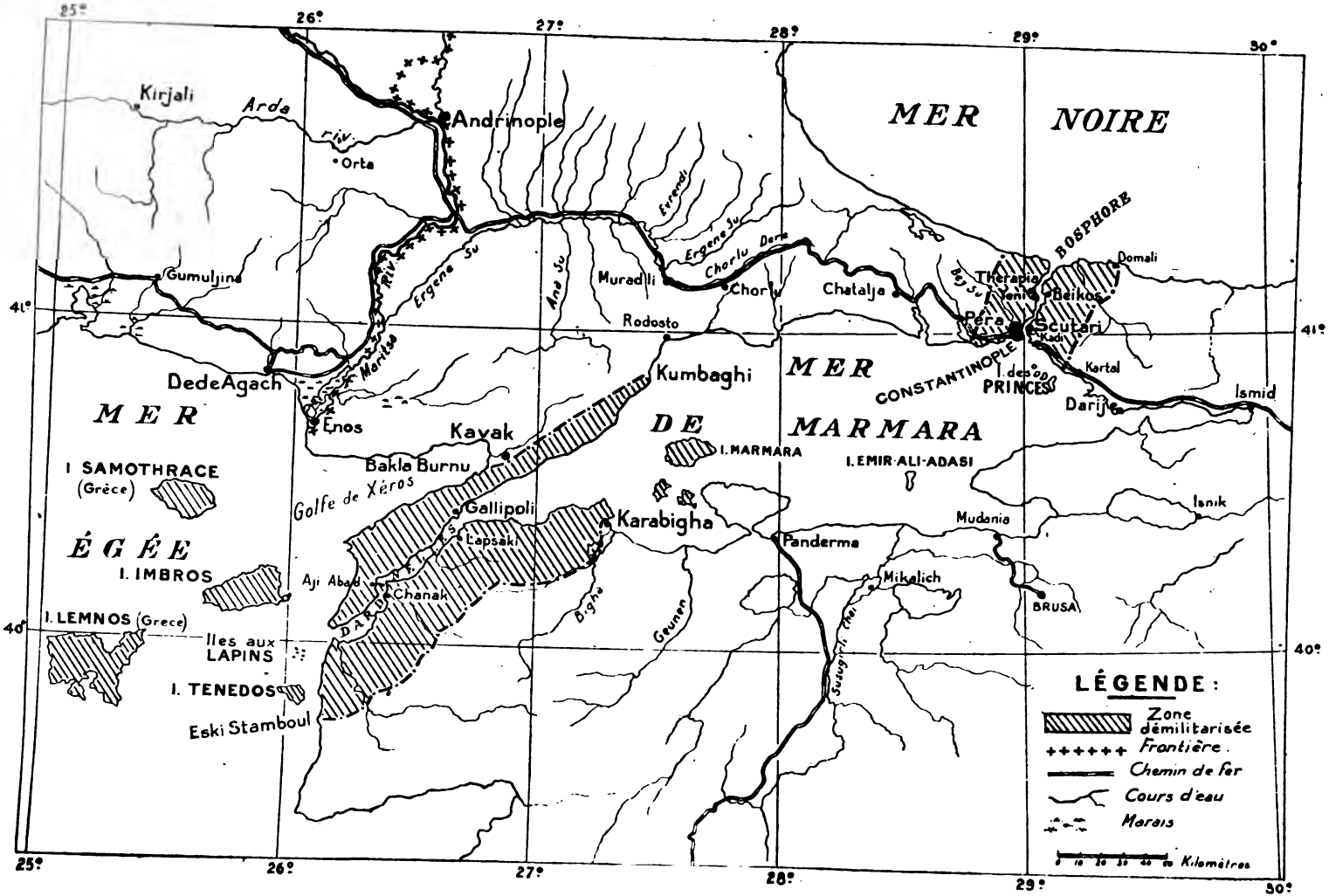
Au nord-ouest des Dardanelles, la zone démilitarisée englobe la presqu'île de Gallipoli tout entière; elle s'étend ensuite le long de la mer de Marmara, jusqu'à Kumbaghi, en deçà de Rodosto.

Au sud-est du même détroit, elle comprend une bande de territoire de 20 kilomètres de profondeur partant du cap Eski-Stamboul, en face de Tenedos, et aboutissant sur la mer de Marmara en un point situé immédiatement au nord de Karabigha.

En ce qui concerne le Bosphore, réserve faite des dispositions particulières relatives à Constantinople (art. 8), la zone démilitarisée s'étend de part et d'autre du Détroit jusqu'à 15 kilomètres des rives.

(1) *Documents diplomatiques*, p. 135. La Turquie réclamait en outre la souveraineté des îles d'Imbros et de Tenedos, à laquelle elle devait renoncer en vertu de l'article 84 du Traité de Sèvres, mais qui lui a été reconnue par le Traité de Lausanne, articles 12 et 14.

(2) *Ibid.*, p. 220.



MER NOIRE
MER DE MARMARA
MER ÉGÉE
BOSPHORE
CONSTANTINOPLE
I. des PRINCES
Andrinople
Kirjali
Arda riv.
Orta
Gumuljina
Dede Agach
Enos
Kavak
Bakla Burnu
Golfe de Xéros
Gallipoli
Lapsaki
Aji Abad
Chanak
DARDANELLES
Eski Stamboul
Iles aux LAPINS
I. TENEDOS
I. LEMNOS (Grece)
I. IMBROS
I. SAMOTHRACE (Grèce)
Kumbaghi
Karabigha
Rodosto
Muradli
Chorlu
Chorlu Dere
Ergene Su
Ana Su
Evrendi
Chatalja
Therapia
Beikos
Domali
Pera
Scutari
Kadi
Kartal
Darije
Ismid
I. MARMARA
I. EMIR-ALI-ADASI
Panderma
Mikalich
Mudania
BRUSA
Isnik
Bigha
Geunen
Susugirli Chai
Maritsa Riv.
Bej Su
Yeni
LÉGENDE :
Zone démilitarisée
Frontière
Chemin de fer
Cours d'eau
Marais
Kilomètres
25°
26°
27°
28°
29°
30°
41°
40°

Entre les zones démilitarisées des Dardanelles et du Bosphore, les côtes asiatique et européenne échappent en principe à la démilitarisation. Toutefois, l'armement de ces régions est soumis à cette restriction importante, de n'être pas susceptible d'entraver le passage des Détroits (art. 7, al. 2).

Sont enfin démilitarisées, toutes les îles de la mer de Marmara, sauf l'île d'Emir-Ali-Adasi,

Et dans la mer Egée, les îles grecques de Samothrace et Lemnos, les îles turques d'Imbros, Tenedos et aux Lapins (1).

II. *Interdictions constitutives du régime de démilitarisation.*

Sous les articles 6 à 8 figurent une série d'interdictions se rapportant les unes à des zones terrestres, les autres à certaines zones maritimes. Les premières seules relèvent du régime de démilitarisation :

a) Dans les zones (terrestres) et les îles démilitarisées, il ne devra y avoir « aucune fortification, aucune installation permanente d'artillerie, d'engins d'action sous-marine autres que les sous-marins, ni aucune installation d'aéronautique militaire, ni aucune base navale » (art. 6, al. 1).

Est également interdit le stationnement de forces armées (2). Les « forces de police et de gendarmerie qui sont nécessaires au maintien de l'ordre » ne tombent pas sous cette interdiction (art. 6, al. 2).

A la demande de la Turquie, deux exceptions importantes ont été apportées à ces dispositions.

L'article 8 autorise la Turquie à faire stationner à Constantinople, y compris Stamboul, Péra, Galata, Scutari et les îles des Princes, une garnison de 12,000 hommes au maximum « pour les besoins de la capitale ». En outre, « une base navale et un arsenal pourront être maintenus à Constantinople ».

(1) L'article 5 de la Convention institue une Commission « composée de quatre membres respectivement nommés par les Gouvernements de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et de la Turquie », ayant pour mission de « fixer sur place les limites des zones » démilitarisées bordant les eaux des Détroits.

(2) La délégation turque avait demandé l'autorisation de maintenir une force de 5,000 hommes dans la presqu'île de Gallipoli « pour en défendre le littoral de la mer Egée ». Les experts alliés ne purent admettre cette demande. *Documents diplomatiques*, p. 135, 217, 220. Voir aussi les explications de Lord Curzon, *Ibid.*, p. 235-236.

D'autre part, la Turquie garde la faculté de « faire passer en transit ses forces armées dans les zones et îles démilitarisées du territoire turc, ainsi que dans les eaux territoriales où la flotte turque aura le droit de mouiller » (art. 6, al. 4) (1).

D'autres facultés, expressément reconnues à la Turquie et à la Grèce, ne peuvent être considérées comme des dérogations au régime de démilitarisation. C'est ainsi que ces Puissances pourront, « dans les zones et îles démilitarisées et dans les eaux territoriales, effectuer les mouvements de personnel nécessités par l'instruction, hors de ces zones et îles, des hommes qui y seront recrutés » (2) ; « organiser dans ces mêmes territoires tout système d'observation et de communications télégraphiques, téléphoniques et optiques » (art. 6, al. 7 et 8).

Enfin, en dehors des zones démilitarisées proprement dites, sur les rives asiatique et européenne de la mer de Marmara, la Turquie ne pourra installer « aucune batterie permanente de canons ou de lance-torpilles susceptibles d'entraver le passage des Détroits » (art. 7, al. 2). Le terme « passage » doit être interprété dans son sens strict, par opposition à la libre navigation. Toute autre limitation à l'utilisation militaire de ces régions doit être écartée ;

b) Le régime des eaux de la région des Détroits se présente sous un aspect absolument différent.

Le principe général à cet égard est formulé par l'article 17 : « Les dispositions de la présente convention ne porteront pas atteinte au droit de la Turquie de faire circuler librement sa flotte dans les eaux turques. » Aucune distinction à ce point de vue n'est faite entre les eaux territoriales situées le long des zones démilitarisées et celles qui bordent les côtes non démilitarisées de la mer de Marmara. Il va sans dire que la flotte

(1) En tant qu'elle vise le transit de troupes à travers les eaux territoriales, cette disposition paraît une simple confirmation du droit de la Turquie de faire circuler librement sa flotte dans les eaux turques (article 17).

(2) Voir des dispositions analogues dans la Convention de Carlstadt du 26 octobre 1905, établissant une zone frontière neutre entre la Norvège et la Suède, article 1er : « Elles (ces dispositions) ne s'opposeront pas non plus à ce que des personnes domiciliées dans la zone de la partie de l'un des Etats et qui appartiennent à l'armée ou à la flotte, s'y réunissent pour être dirigées sans retard hors de la zone. »

turque jouit dans les eaux libres de cette mer de la même liberté de navigation.

Tout à l'encontre du régime applicable aux zones terrestres, le maintien des forces armées turques est expressément autorisé dans toutes les eaux des Détroits (1). Les seules restrictions apportées à l'utilisation militaire de ces eaux sont formulées par les dispositions parallèles des articles 6, alinéa 3, et 7, alinéa 1 :

« Dans les eaux territoriales des zones et îles démilitarisées, il ne devra y avoir aucun engin d'action sous-marine autre que des bâtiments sous-marins. »

« Aucun engin d'action sous-marine autre que les bâtiments sous-marins, ne pourra être installé dans les eaux de la mer de Marmara. »

Ces dispositions peuvent-elles être considérées comme constitutives d'un régime même atténué de démilitarisation des eaux des Détroits? Nous ne le croyons pas.

L'interdiction d'installer des engins d'action sous-marine vise à la fois les eaux territoriales des zones et îles démilitarisées, celles des rives non démilitarisées de la mer de Marmara et, enfin, les eaux libres de cette mer. Il est *a priori* évident que le concept de démilitarisation est inapplicable à des portions de mer libre. Ce concept est indissolublement lié à celui d'une restriction au libre exercice de la souveraineté territoriale. D'ailleurs, comme nous le montrerons bientôt, les règles de la démilitarisation se trouvent suspendues par l'entrée en guerre de l'Etat souverain; si la disposition de l'article 7, alinéa 1 n'avait d'autre objet que d'interdire à la Turquie *neutre* de placer des engins d'action sous-marine, elle serait parfaitement inutile en ce qui concerne les eaux libres de la mer de Marmara : jamais pareil droit n'a été reconnu à un Etat non belligérant.

En tant qu'elle affecte certaines portions des eaux territo-

(1) D'après la Convention relative à la non-fortification et à la neutralisation des îles d'Aland (20 octobre 1921), art. 4, al. 1, « aucune force... navale d'aucune Puissance ne pourra pénétrer ni séjourner » dans les eaux territoriales des îles d'Aland. Le même article apporte certaines atténuations à ce principe pour le temps de paix. V. notre étude sur cette Convention, cette *Revue*, 1921, p. 576 et s. Le maintien en vigueur des stipulations de la demilitarisation en temps de guerre, la Finlande étant belligérante, est un effet de la combinaison de ce régime avec celui de la neutralisation locale. Voir *infra*, p. 38-39.

riales, l'interdiction absolue de placer des engins d'action sous-marine déroge évidemment au statut normal de ces eaux. Mais si nous considérons que cette interdiction atteint non seulement les eaux territoriales qui bordent des zones démilitarisées, mais encore celles qui longent les rives non démilitarisées de la mer de Marmara, que la même interdiction pèse enfin sur les eaux libres de cette mer, il devient clair que nous avons affaire à une règle absolument indépendante du régime de démilitarisation. Cette règle procède nécessairement d'un principe également et uniformément applicable à toutes ces eaux. Et ce principe ne saurait être autre que celui de la liberté de passage et de navigation à travers les Détroits. L'interdiction de placer des engins d'action sous-marine n'est pas, à proprement parler, une garantie de la liberté de navigation, c'est une disposition constitutive du régime de liberté lui-même. C'est ainsi, d'ailleurs, que la plupart des projets de réglementation de la liberté des Détroits l'ont envisagée (1).

La distinction peut paraître subtile et, en tout cas, dénuée d'intérêt pratique. Il n'en est rien. Et, en effet, nous verrons tantôt que les dispositions relevant de la démilitarisation se trouvent suspendues de façon totale et absolue, c'est-à-dire vis-à-vis de toutes les Puissances, dès l'instant de l'entrée en guerre de l'Etat souverain avec une tierce Puissance quelconque. Au contraire, les dispositions qui procèdent du principe de la liberté de passage ne sont suspendues, par le même événement, que de façon toute relative, à l'égard des seules Puissances avec lesquelles l'Etat souverain est en guerre : vis-à-vis des Puissances neutres, au contraire, ces stipulations gardent toute leur efficacité. Voilà pourquoi les mesures que la Turquie belligérante a « pleine faculté de prendre... pour empêcher les navires ennemis d'utiliser les Détroits », mesures qui consisteront essentiellement dans le placement d'engins d'action sous-marine, ne pourront cependant jamais être « de nature à interdire le libre passage des bâtiments et navires neutres ».

(1) Voir par exemple l'article 5 des projets de la Commission des Détroits et Canaux maritimes de l'Union Parlementaire (17 avril 1914), Procès-Verbaux, t. V, p. 7; les articles 6 et suivants de l'avant-projet du Dr LAUN, *Die Internationalisierung des Meerengen und Kanäle*, p. 163 et s.

Nous conclurons de ces observations que les eaux des Détroits ne sont pas démilitarisées, mais simplement libres (1).

Une situation spéciale doit toutefois être reconnue aux eaux territoriales des deux îles grecques de Samothrace et de Lemnos. Déjà, à propos de la démilitarisation de ces îles, nous avons reconnu que ce régime leur avait été imposé, non pour assurer la liberté de passage à travers les Détroits, mais pour garantir la Turquie elle-même contre les entreprises de la Grèce. C'est ce qui ressort nettement de la disposition finale de l'article 6 :

« La Grèce pourra faire passer sa flotte dans les eaux territoriales des îles grecques démilitarisées, mais ne pourra user de ces eaux comme base d'opérations contre la Turquie ou pour une concentration navale ou militaire dans ce but. »

Il y a donc, à charge de la Grèce, une restriction au libre usage des eaux territoriales de ces îles par la flotte grecque. On observera qu'aucune limitation équivalente n'est imposée à la flotte turque, dont la liberté d'action demeure entière dans les eaux territoriales des zones démilitarisées. Cette inégalité peut se justifier par la position stratégique extrêmement favorable que la Grèce s'est acquise par la reconnaissance de sa souveraineté sur les îles de Samothrace et de Lemnos, au seuil même des Détroits.

Il importe d'ailleurs de préciser l'exacte portée de cette interdiction. Elle ne concerne que les concentrations navales formées en vue d'une agression contre la Turquie. Pareille concentration serait absolument légitime si elle avait un but purement défensif, si elle répondait, par exemple, à une concentration menaçante de la flotte turque à l'embouchure des Détroits. Toute autre interprétation conduirait à des résultats inadmissibles.

Quoi qu'il en soit, les eaux territoriales des deux îles grecques doivent être considérées comme soumises à une forme mitigée de démilitarisation. Comme toutes les stipulations relevant de

(1) Le texte même de la Convention s'accorde avec cette conception. Il n'y est nulle part question d'une démilitarisation des eaux. Les dispositions des articles 6, al. 3, et 7, al. 1 rentrent dans la catégorie générale et très large des mesures destinées à « maintenir libres de toute entrave le passage et la navigation dans les Détroits » visée à l'article 4.

ce régime, celle-ci se trouverait levée par la rupture des relations pacifiques entre la Turquie et la Grèce.

Le régime établi par la Convention de Lausanne ne comporte aucune limitation au libre usage de l'espace aérien au-dessus des zones démilitarisées ou des eaux des Détroits. « Les aéronefs turcs pourront toujours survoler les eaux des Détroits et les zones démilitarisées du territoire turc et y atterrir ou amerrir partout en pleine liberté » (art. 6, al. 5). La même disposition doit être présumée applicable à l'espace aérien au-dessus des îles grecques de Samothrace et de Lemnos (1).

III. *Nature et effets juridiques de la démilitarisation.*

L'examen de cette question offre un intérêt capital à la fois pour le fonctionnement du régime de démilitarisation et pour celui de la garantie internationale prévue à l'article 18.

Les débats de la Conférence de Lausanne auront très utilement contribué à dégager la distinction entre deux régimes dont les caractères spécifiques sont encore assez mal précisés dans la doctrine actuelle : la démilitarisation et la neutralisation locale (2). C'est à propos de la région frontière de la Thrace que la question de l'option entre ces deux régimes fut tout d'abord soulevée. Les Puissances invitantes avaient prévu un régime de démilitarisation simple affectant une zone de 30 kilomètres de part et d'autre de la frontière. La délégation turque combattit cette solution, estimant que la démilitarisation « ne compor-

(1) Au contraire, l'article 3, 3°, de la Convention concernant la frontière de Thrace, signée le 24 juillet 1923, à Lausanne, interdit de façon absolue « le survol de la zone démilitarisée par les avions militaires ou navals, de quelque pavillon que ce soit ». L'article 4, C de la Convention de Genève du 20 octobre 1921, relative à la non-fortification et à la neutralisation des îles d'Aland, autorise la Finlande, « en temps de paix », à faire « survoler la zone par ses aéronefs militaires navals », mais leur atterrissage y est interdit, hors le cas de force majeure. En temps de guerre, au contraire, par suite de la neutralisation de la région des îles, les règles de la démilitarisation sont plus rigoureuses: aucune force aérienne n'y peut pénétrer (art. 4, al. 1).

(2) Les déclarations faites au cours de la Conférence ne présentent cependant pas toujours toute la précision désirable. Il n'est pas exact de dire, par exemple, que la Turquie a obtenu des Puissances « une garantie de l'inviolabilité des détroits et de la capitale de la Turquie ». En dehors de l'inviolabilité de droit commun dont jouissent tous les Etats neutres, il n'y a de bénéfice spécial d'inviolabilité que celui qui résulte d'une clause de neutralisation.

tait pas pour la Turquie de garantie suffisante ». Elle « demandait, en conséquence, que la zone démilitarisée fût déclarée *neutre* et que l'inviolabilité de cette zone fût placée sous la garantie collective et séparée des Puissances invitantes » (1). La délégation grecque s'associa à cette demande. Lord Curzon, d'autre part, fit ressortir la gravité de ces propositions. Une question de cette importance excédait la compétence de la commission et aurait dû être renvoyée aux divers gouvernements. Au reste, le même problème allait bientôt se poser à propos des Détroits. Le délégué britannique estimait préférable d'ajourner la discussion « sur la nature et le degré de neutralisation » jusqu'au moment où la Conférence s'occuperait de ces régions (2). Les documents diplomatiques relatifs à la Convention des Détroits ne contiennent malheureusement que des indications fort sommaires à ce sujet. On constate seulement qu'en réclamant des Puissances signataires un engagement individuel et collectif « à respecter et à faire respecter, en temps de paix *comme en temps de guerre,* l'inviolabilité des Détroits », la délégation turque était, au moins jusqu'au 19 décembre 1923, demeurée fidèle à son point de vue (3). C'est seulement dans les réunions entre experts que la question a pu faire l'objet d'un débat approfondi; c'est là qu'elle a reçu sa solution définitive: la démilitarisation simple.

Le rapport de la sous-commission présidée par le général Weygand a défini avec une parfaite netteté le régime de démilitarisation et son but (4):

« Il faut entendre par zone démilitarisée une étendue de territoire dans laquelle, *en vue d'éviter les causes de conflit :*

« *a*) Ne doit exister aucune organisation offensive ou défen-
« sive, c'est-à-dire aucun ouvrage de fortification permanente
« ou de campagne, aucun arsenal, etc.;

« *b*) Ne doit stationner ou se mouvoir aucune force armée

(1) *Documents diplomatiques*, p. 51 et 63.
(2) *Ibid.*, p. 53.
(3) *Ibid.*, p. 225.
(4) *Ibid.*, p. 63.

« en dehors des éléments spéciaux nécessaires pour assurer « l'ordre intérieur et la surveillance des frontières... »

La démilitarisation que la sous-commission avait à définir est celle que les Puissances entendaient appliquer aux zones frontières de la Thrace et à la région des Détroits. C'est une forme particulièrement rigoureuse de démilitarisation. Dans la plupart des cas, ce régime ne comporte d'autre interdiction que celle de maitenir ou d'élever des fortifications. Telles sont notamment les clauses de démilitarisation imposées à l'Allemagne par le Traité de Versailles en ce qui concerne l'île d'Héligoland (art. 115) et les zones avoisinant les routes maritimes entre la mer du Nord et la Baltique (art. 195) (1). Par contre, c'est le régime de démilitarisation dans toute sa plénitude, avec interdiction d'y entretenir ou rassembler des forces armées, qu'appliquent les articles 42, 43 et 180 du même Traité à la rive gauche et à une zone de 50 kilomètres à l'est du Rhin. On notera que c'est en combinaison avec un régime de neutralisation (locale ou même totale) que cette forme absolue de démilitarisation se rencontre le plus ordinairement (2).

Au point de vue juridique, ce qu'il importe avant tout de constater, c'est que le régime de démilitarisation tient tout entier dans ces interdictions. Il n'implique d'obligation qu'à charge de l'Etat souverain, sans contre-partie de la part des Etats qui

(1) Telles sont encore, par exemple, les clauses de démilitarisation de Huninghe (Traité de Paris du 20 novembre 1815, art. 3); des îles d'Aland (Convention annexée au Traité de Paris du 30 mars 1856, article 1er; les îles sont aujourd'hui neutralisées en vertu de la Convention de Genève du 20 octobre 1921); des rives du Danube (Traité de Berlin du 13 juillet 1878, article 52); de la Bulgarie (même Traité, art. 11); du Golfe d'Arta (Traité du 24 mai 1881, art. 2); de la côte du Maroc entre Melilla et les hauteurs qui dominent la rive droite du Sebou (Convention anglo-française du 8 avril 1904, Déclaration sur l'Egypte et le Maroc, article 7, Traité franco-espagnol du 3 octobre 1904, article 14, Convention franco-espagnole du 27 novembre 1912, article 6); de l'île Sakhaline (Traité de Portsmouth du 27 août-5 septembre 1905, art. 9), etc.

(2) Telles sont les clauses de démilitarisation affectant les territoires neutralisés de la Haute-Savoie, du Chablais et de Faucigny (Acte final du 9 juin du Congrès de Vienne 1815, article 92); des Iles de Corfou et de Paxo (Traité du 14 novembre 1863, article 2 et traité du 29 mars 1864, article 2); de la zone frontière entre la Suède et la Norvège (Convention de Carlstadt du 26 octobre 1905, II, article 1er; des îles d'Aland (Convention de Genève du 20 octobre 1921, article 4).

l'ont stipulé. La convention qui l'établit est purement unilatérale.

Il s'ensuit que les territoires simplement démilitarisés ne jouissent, au point de vue international, d'aucune protection particulière. Tant que l'Etat souverain maintient sa neutralité, ces zones participeront évidemment de l'inviolabilité qui est celle de tout territoire neutre. Mais aussitôt l'état de belligérance déclaré, ces mêmes zones se trouveront exposées à toutes les entreprises qu'autorise le droit commun de la guerre, sans qu'il y ait lieu de distinguer, parmi les Puissances ennemies, celles qui ont stipulé la démilitarisation de celles qui sont demeurées tierces à la convention.

La démilitarisation ne prémunit donc point les régions qu'elle affecte contre les conséquences de la guerre. Ceci nous amène à considérer un autre aspect essentiel du régime. C'est que la démilitarisation n'oblige l'Etat souverain qu'aussi longtemps que celui-ci se trouve en état de paix. Toutes les interdictions constitutives de ce régime tombent à l'instant même de la rupture de ses relations pacifiques avec une Puissance quelconque. C'est qu'en effet leur maintien irait à l'encontre du principe inéluctable et fondamental de l'égalité des Etats dans la guerre. Il serait à la fois absurde et vain d'interdire à un Etat belligérant de fortifier et de garnir de forces armées une zone que son adversaire peut attaquer sans violer aucune prescription internationale. C'est déjà pour l'Etat souverain un désavantage fort grave de n'avoir pu préparer en temps de paix la défense de certains territoires. Etendre pareille interdiction au temps de guerre équivaudrait à une méconnaissance des droits essentiels de la souveraineté. Le régime de démilitarisation a donc sa durée strictement limitée au maintien de l'état de paix par l'Etat souverain.

D'ailleurs, le régime ne se trouve pas nécessairement aboli par la survenance d'une guerre. Une telle déchéance supposerait tout au moins une rupture des relations pacifiques de l'Etat souverain avec toutes les Puissances signataires de la convention de démilitarisation. En toute autre hypothèse, les clauses de cette convention doivent être considérées comme simplement

suspendues par l'état de guerre et rentreront en vigueur dès la conclusion de la paix [1].

Tels sont les principes expressément stipulés par l'article 9 de la Convention des Détroits :

« Si, en cas de guerre, la Turquie ou la Grèce, usant de leur droit de Puissances belligérantes, étaient amenées à apporter des modifications à l'état de démilitarisation prévu ci-dessus, elles seraient tenues de rétablir, dès la conclusion de la paix, le régime prévu par la présente convention. »

Il va sans dire que les obligations dérivant du régime de démilitarisation se trouvent suspendues pour le tout par l'existence d'un état de guerre avec une Puissance quelconque, l'objet de ces obligations étant indivisible.

Bref, le régime de démilitarisation consiste dans l'interdiction faite à un Etat de fortifier certaines zones de son territoire et d'y maintenir des forces armées en temps de paix. Les effets de cette interdiction prennent fin ou se trouvent suspendues dès l'instant où cet Etat prend la qualité de belligérant.

La nature et les effets juridiques de la démilitarisation étant ainsi définis, il nous reste à considérer son but ou sa fonction politique. Celle-ci nous paraît avoir été très exactement définie par le rapport de la sous-commission. C'est « en vue d'éviter

(1) Au cours de la guerre de 1914-1918, la Russie éleva des fortifications dans les îles d'Aland, jusqu'alors soumises au régime de simple démilitarisation en vertu de la Convention annexée au Traité de Paris du 30 mars 1856. La Russie avait donné à la Suède des assurances formelles que ces ouvrages ne seraient maintenus que pour la durée de la guerre. De leur côté, les gouvernements britannique et français informèrent le gouvernement suédois que des instructions analogues leur avaient été transmises par la Russie. Les Puissances signataires de la Convention de 1856 ont donc admis la suspension du régime de démilitarisation par l'effet de l'entrée en guerre de la Turquie. La Commission internationale de juristes chargée par le Conseil de la Société des Nations de donner un avis sur certains aspects juridiques de la question des îles d'Aland et notamment « sur l'état actuel des obligations internationales en matière de démilitarisation des îles d'Aland », ne s'est pas prononcée sur la légitimité des travaux effectués par la Russie. Par contre, elle s'est nettement déclarée pour le maintien en vigueur de la Convention de Paris, la guerre de 1914 dans laquelle les trois Puissances signataires se trouvaient alliées, n'ayant évidemment pu avoir pour effet d'en abroger les dispositions (*Journal Officiel de la Société des Nations*, octobre 1920, supplément spécial, n° 3). Rappelons que par l'article 6 du Traité de Brest-Litowsk, la Russie s'était engagée à démolir les constructions élevées pendant la guerre. Le même engagement a été pris par la Finlande en vertu de l'article 30 du traité conclu le 7 mars 1918, entre l'Allemagne et la Finlande. V. notre étude sur « La question des Iles d'Aland », cette *Revue*, 1921, p. 246 et s.

les causes de conflit » que certaines zones sont soumises à la démilitarisation. La fonction de ce régime est donc purement *préventive*. C'est en temps de paix seulement, nous l'avons vu, que les clauses de démilitarisation lient l'Etat souverain, et c'est pour le maintien de la paix qu'elles lui sont imposées. Avec l'entrée en guerre de cet Etat elles perdent à la fois leur raison d'être et leur efficacité.

Les « causes de conflit » qu'un régime de démilitarisation permet d'éviter procèdent de circonstances diverses. Très souvent ces causes prendront leur origine dans une situation stratégique particulièrement menaçante pour la sécurité d'un Etat voisin. Tel est le fondement de la démilitarisation de la ville de Huninghe, de la rive gauche du Rhin et, dans la présente Convention, des îles grecques de Samothrace et de Lemnos. Parfois, le simple fait de l'armement et de la concentration de forces armées le long d'une ligne frontière âprement disputée sera l'occasion suffisante d'incidents très graves. Telle est la raison d'être de la démilitarisation des zones frontières de la Thrace. Enfin, si l'on considère les rapports internationaux constants qui résultent du libre passage par les voies d'eau internationales qui longent ou traversent le territoire d'un Etat, on reconnaîtra que l'armement de ces régions constitue une menace sérieuse pour le maintien de la paix. Etablir sur les rives d'un détroit, d'un canal ou d'un fleuve dont le libre passage est de droit, des ouvrages militaires ou des forces armées capables d'en interdire l'accès, c'est réunir tous les éléments d'une violation éventuelle de la règle juridique. La démilitarisation réduit les probabilités d'une telle violation et, par conséquent, les chances de conflit. C'est pour ces motifs qu'ont été démilitarisées les zones avoisinant le canal de Kiel, la côte marocaine bordant le détroit de Gibraltar (1) et, enfin, les rives des détroits des Dardanelles et du Bosphore.

En regard du régime de démilitarisation, nous mettrons à présent celui de la neutralisation locale réclamée par la Turquie (1).

(1) Pour les traités relatifs à ces zones, voir *supra*, p. 34, n. 1. Pour le canal de Suez et le détroit de Magellan, voir *infra*, p. 41 et s.

(2) Nous croyons superflu d'insister ici sur les différences fondamentales qui séparent la neutralisation locale, appelée aussi par les Allemands *Befriedung*, de

Tandis que la démilitarisation n'impose d'obligations qu'à l'Etat souverain, la neutralisation locale comporte des obligations réciproques de toutes les parties en cause. La convention de démilitarisation est unilatérale, celle de neutralisation est synallagmatique ou bilatérale.

Les obligations résultant de la neutralisation locale diffèrent aussi par leur objet. La démilitarisation défend à l'Etat souverain de maintenir des ouvrages militaires et des forces armées. La neutralisation locale interdit à la fois aux Puissances tierces et à l'Etat souverain de mener la guerre dans une certaine zone.

Les interdictions constitutives du régime de démilitarisation sont en vigueur aussi longtemps que l'Etat souverain est en paix, et se trouvent suspendues par la guerre; les stipulations du régime de neutralisation ne sortent leurs effets qu'avec l'entrée en guerre de l'Etat souverain. Tant que celui-ci demeure en paix, c'est le droit commun de la *neutralité* qui garantit l'ensemble de son territoire contre toute agression : les prescriptions spéciales de la neutralisation restent à l'état latent. C'est avec l'entrée en guerre seulement de l'Etat souverain que celles-ci trouveront leur application, lorsque cet Etat aussi bien que les Puissances ennemies se verront contraints de laisser la zone neutralisée en dehors du théâtre des opérations.

On voit ainsi que si la démilitarisation a pour fonction d'éviter les causes de conflit pour maintenir la paix, la neutralisation a pour fonction de limiter les conséquences d'un conflit déjà né. La première a un rôle préventif, la seconde un rôle répressif.

Mais nous serions incomplet si nous ne tenions pas compte de la combinaison fréquente du régime de neutralisation avec la démilitarisation. Cette combinaison détermine une application particulière des règles de la démilitarisation. Il est toujours vrai

la neutralisation d'un Etat. La première laisse intacte la liberté de l'Etat souverain de recourir à la guerre; la seconde enlève à un Etat le droit de guerre, sauf pour sa propre défense. Voir en particulier, sur cette distinction, KRAUEL, *Neutralität, Neutralisation und Befriedung*, 1915. C'est d'ailleurs par une erreur certaine que cet auteur refuse à un Etat souverain d'une zone neutralisée le droit de défendre celle-ci contre une agression, et qu'il considère cette prohibition comme une caractéristique essentielle du régime de la *Befriedung* ou neutralisation locale: Voir à ce sujet nos études sur « La question des îles d'Aland », cette *Revue*, 1921 p. 274-5, et sur « La convention relative à la non-fortification et à la démilitarisation des îles d'Aland », même *Revue*, 1921, p. 574, n. 1.

que l'état de guerre a pour effet de lever les interdictions constitutives de ce régime. Seulement, la zone démilitarisée se trouvant par suite de sa neutralisation protégée contre les conséquences de la guerre et, en quelque sorte, placée en dehors de la guerre *(Befriedung!)*, il s'ensuit que ces interdictions demeureront en vigueur malgré l'entrée en guerre de l'Etat souverain. L'état de paix conventionnellement maintenu dans la zone neutralisée assure la persistance du régime de démilitarisation. Pourtant, si, en dépit des conventions, l'état de guerre venait à affecter cette zone, l'Etat recouvrerait sa pleine liberté d'action. On suppose une violation de la zone neutralisée par une Puissance en guerre avec l'Etat souverain. Celui-ci reprendrait alors, avec le droit d'y mener la guerre pour la défense de son territoire, celui d'y établir tous travaux et d'y concentrer ses forces armées pour repousser l'agresseur (1).

Il est inutile, croyons-nous, de pousser plus loin la théorie juridique de la démilitarisation et de la neutralisation. La comparaison que nous avons poursuivie entre ces deux régimes suffit à dégager les raisons politiques qui déterminèrent les Puissances à refuser la neutralisation des Détroits. L'effet premier de ce régime est d'assurer l'inviolabilité de la zone neutralisée à l'égard de toute Puissance en guerre contre l'Etat souverain. Considérons à présent les régions dont la Turquie demandait la neutralisation. Elles constituent le centre et le cœur même de l'Empire turc. Reconnaître l'inviolabilité de ces régions, c'était, en fait, pour les Puissances signataires, renoncer à la liberté de faire la guerre à la Turquie elle-même, c'était tout au moins renoncer à la possibilité d'une action décisive contre elle. On n'eût pu envisager qu'une seule contre-partie à une concession d'une telle gravité, c'eût été la renonciation de la Turquie elle-même au droit de guerre; mais nous passons alors du régime de la neutralisation locale à celui de la neutra-

(1) Voir l'art. 7, § II de la Convention du 20 octobre 1921 relative à la non-fortification et à la neutralisation des îles d'Aland: « Dans le cas où la neutralité de la zone serait mise en péril par un coup de main dirigé soudainement, soit contre les îles d'Aland, soit à travers celles-ci contre le territoire continental finlandais, *la Finlande prendra les mesures nécessaires dans la zone pour contenir et repousser l'agresseur* jusqu'au moment où les Hautes Parties contractantes, conformément aux dispositions de la présente convention, seront en état d'intervenir pour faire respecter la neutralité. »

lisation totale ou d'Etat. Bref, la neutralisation des parties vitales de l'Empire turc, comme de celles de tout autre Etat au monde, apparaît, du point de vue politique, comme une conception absurde; car elle empêcherait de réduire par les armes la Turquie, tandis qu'elle laisserait à celle-ci la plus entière liberté de faire la guerre; et, une fois de plus, l'on violerait de la sorte le principe suprême, et d'ailleurs irrépressible, de l'égalité des Etats dans la guerre. Pour rétablir cette égalité, l'on se trouve dès lors fatalement amené à enlever à l'Etat souverain son droit de guerre, c'est-à-dire à lui imposer un régime de neutralisation totale. Il est extrêmement douteux que l'Etat turc eût consenti à une telle restriction de sa liberté d'action politique. Il est en tout cas certain que, pour régler le statut des Détroits, les Puissances alliées n'entendaient nullement faire à la Turquie une situation exceptionnelle et de faveur, ni mettre son sort en dehors et au-dessus des risques qui menacent l'existence de tout Etat. En refusant la neutralisation des Détroits, les Puissances ont en fait refusé à la Turquie elle-même un statut spécial d'inviolabilité. Elles n'ont ni reconnu ni garanti le maintien de l'Empire turc comme une nécessité d'ordre politique. Un tel statut eût manifestement excédé les compensations dues à la Turquie à raison de la démilitarisation des zones. Ces compensations, les Puissances les ont accordées à la Turquie sous forme d'une garantie strictement mesurée aux dangers immédiats résultant de la démilitarisation (1).

IV. *Examen comparatif des régimes appliqués aux détroits et canaux internationaux.*

Il ne sera sans doute pas sans intérêt de comparer, au point de vue spécial de la démilitarisation et de la neutralisation, le régime imposé à la région des Détroits et celui des autres grandes voies intermaritimes, telles que les détroits de Magellan et de Gibraltar et les canaux de Suez, de Panama et de Kiel.

(1) Un dernier problème, d'ordre essentiellement juridique, se pose à propos de la démilitarisation de la région des Détroits. Quel est le caractère de la charge ainsi imposée à la Turquie et à la Grèce? Suivant l'opinion encore la plus communément admise, nous nous trouverions en présence d'une servitude internationale, c'est-à-dire d'une charge réelle établie sur le territoire de ces Etats au profit de Puissances tierces. Nous avons exposé ailleurs, à propos du régime ancien des îles d'Aland (Traité de Paris du 30 mars 1856), combien cette notion de servitude

a) *Détroit de Magellan.* — Le traité du 31 juillet 1881, article 5, déclare le détroit de Magellan « neutralisé à perpétuité »; « sa libre navigation est assurée aux pavillons de toutes les nations. Afin d'assurer le respect de cette liberté et de cette neutralité, il ne sera construit sur les côtes ni fortifications ni ouvrages de défense militaire qui puissent contrarier ce but. » C'est, à notre avis, un régime de simple démilitarisation. La « neutralisation perpétuelle » proclamée par le traité n'a d'autre portée, comme nous le montrerons à propos du canal de Suez, que de consacrer l'un des aspects du principe de liberté, et notamment l'obligation de s'abstenir de tout acte d'hostilité dans le détroit. Mais cet aspect essentiel du régime de liberté lui-même soulève ici certaines difficultés, résultant du fait que seuls l'Argentine et le Chili étaient parties au Traité de 1881. Ces deux Etats sont donc réciproquement tenus de s'abstenir de mener la guerre dans le Détroit. Il est certain aussi que chacun de ces Etats pourrait, sans contrevenir à ses obligations vis-vis de son cocontractant [1], défendre la zone « neu-

appliquée à la démilitarisation et, en général, aux charges de caractère militaire, était peu satisfaisante au point de vue théorique. (Voir notre étude précitée sur « La question des îles d'Aland », cette *Revue*, 1921, p. 249 et s.; contre la théorie classique des Servitudes internationales, voir aussi HATSCHEK, *Völkerrecht*, Leipzig, 1923, p. 155.) Ici encore nous pensons que la démilitarisation se ramène à une obligation de l'Etat souverain ou, plus précisément à la soumission de cet Etat à une règle objective du droit international. La justesse de cette conception nous paraît absolument confirmée en l'espèce par le caractère de traité collectif, de *law-making treaty* (*Vereinbarung*), que les Puissances ont si nettement imprimé à la Convention des Détroits (voir la première partie de cette étude, p. 559). Nous ne reprendrons pas ici ces controverses, dont l'intérêt est sans nul doute considérable au point de vue d'une classification rationnelle des institutions juridiques, mais qui n'offrent cependant pas un intérêt pratique immédiat. L'une et autre théorie ont essentiellement pour objet de fixer le sort de ces stipulations dans l'hypothèse d'un changement de souveraineté. Or, que l'on envisage la démilitarisation comme une charge réelle ou comme l'application d'une règle objective du droit international, les solutions seront, dans la plupart des cas, identiques. De plus, un changement de souveraineté sur les Détroits représenterait un tel bouleversement dans l'équilibre du Proche-Orient, que des accords nouveaux se substitueraient vraisemblablement aussitôt à la Convention actuelle.

(1) Voir en sens contraire ABRIBAT, *Le détroit de Magellan*, 1902, p. 276 et s., et KRAUEL, *Neutralität, Neutralisierung und Befriedung*, p. 79, n. 1. Suivant ces auteurs, ni le Chili, ni l'Argentine ne pourraient défendre le détroit contre une tierce Puissance sans violer leurs obligations. C'est une erreur absolue. Le régime de neutralisation locale, que KRAUCE admet pour le détroit de Magellan, maintient intact le droit de l'Etat souverain de défendre la zone neutralisée contre toute agression. Voir aussi, contre le point de vue de ABRIBAT, A. BALDASSART, *La Neutralizzazione*, 1912, p. 135-144.

tralisée » contre toute agression d'une Puissance étrangère. Mais dans quelle mesure les Puissances demeurées tierces au traité peuvent-elles être considérées comme liées par ces stipulations? D'un point de vue strict, il semble qu'aucune infraction ne pourrait être reprochée à une Puissance tierce qui porterait les hostilités dans le Détroit. Un traité « particulier » constitue manifestement une base trop étroite pour un régime international de liberté. Mais en dehors du traité, il y a l'adhésion unanime et constante des Puissances tierces et des Etats américains en particulier, aux règles de la liberté du Détroit. Et cette adhésion permet bien aujourd'hui d'envisager la liberté du Détroit comme un véritable statut de droit international (1);

b) Le régime du *canal de Suez,* tel qu'il a été réglé par le Traité du 29 octobre 1888, soulève plus de difficultés. Les rives du canal sont soumises à un régime de démilitarisation absolue: il ne peut y être maintenu ni ouvrage, ni rassemblement « qui pourrait avoir pour but ou pour effet de porter atteinte à la liberté et à l'entière sécurité de la navigation (art. 8, al. 3). C'est, par contre, une question très délicate de savoir si, conformement à l'opinion généralement admise, le canal et ses ports d'accès ont été, dans le sens propre du terme, « neutralisés » (2). Ce qui pourrait faire pencher pour l'affirmative, c'est l'interdiction opposable à tout Etat, y compris l'Etat souverain, d'exercer des hostilités dans le canal et ses ports d'accès, « alors même que l'Empire ottoman serait l'une des Puissances belligérantes »

(1) Voir dans HYDE, *International law*, 1922, t. I, p. 340, n° 1 ou dans MOORE, *Digest.*, t. I, p. 664, la déclaration du gouvernement des Etats-Unis au sujet de la liberté du Détroit de Magellan (18 janvier 1879).

(2) Suivant Lord Pauncefote (cité par HYDE, *International law*, t. I, p. 345, n° 4) le terme « neutralisation », par lequel on désigne communément le régime du canal de Suez, se référerait seulement à l'assimilation des eaux du canal aux eaux territoriales *neutres*, par où le passage inoffensif des navires belligérants a toujours été autorisé. Ce point de vue n'est pas admissible, car, tout d'abord, les Etats neutres ont, pour défendre la neutralité de leurs eaux territoriales, des droits que l'Etat souverain du Canal n'a point; mais surtout il ne rend pas compte ni de l'obligation imposée à l'Etat souverain belligérant de souffrir le passage des navires appartenant aux Puissances avec lesquelles il est en guerre, ni de l'interdiction à ces Puissances belligérantes d'exercer aucun acte d'hostilité dans le canal. La liberté de passage n'est pas un effet de la neutralité; c'est un principe autonome, et qui déroge au droit commun de la neutralité chaque fois qu'il confère aux belligérants un droit absolu de passage à travers des eaux neutres. Cf. l'arrêté précité de la cour Permanente de Justice Internationale dans l'affaire du *Wimbledon*.

(ar. 4, al. 1). Il semble que nous nous trouvons ici en présence de l'interdiction caractéristique du régime de neutralisation, de mener la guerre dans une certaine zone. Mais, d'autre part, le droit de libre passage reconnu aux Puissances belligérantes en guerre avec l'Etat souverain se trouve en contradiction flagrante avec le principe de l'inviolabilité absolue des territoires neutralisés (1). On pourrait, à la rigueur, concevoir ce régime comme une combinaison de la neutralisation locale avec un droit absolu de libre passage. Mais il est d'une méthode extrêmement fâcheuse de mettre en œuvre deux principes quand un seul suffit à rendre compte de toutes les données : l'explication la plus simple est toujours la meilleure. Or, toutes les particularités essentielles du régime du canal de Suez peuvent se déduire d'une application radicale du principe de la liberté de passage. Si tout acte d'hostilité est interdit dans le canal et ses ports d'accès, c'est parce que toutes les Puissances ont un droit égal, absolu et constant de libre passage. En temps de guerre, l'Etat souverain étant neutre, cette liberté absolue de passage déroge au droit commun de la neutralité, en tant qu'elle autorise le passage de navires belligérants. En temps de guerre, l'Etat souverain étant belligérant, c'est au droit de belligérant de cet Etat que la même liberté impose une restriction essentielle, en garantissant le passage de navires appartenant à des Puissances ennemies. Toutes les caractéristiques de ce régime procèdent donc logiquement du principe absolu de liberté du canal, et, pour les expliquer, il n'est nul besoin de recourir à la notion de neutralisation. Si cependant ce concept de neutralisation a été invoqué pour définir le régime du canal, quoique nulle part dans le traité il n'en soit fait mention (2), c'est visiblement dans le dessein de donner à la liberté de passage un fondement plus assuré. Mais le principe de la liberté de passage est un principe

(1) Il n'est pas exact de dire, de façon générale, que le passage de navires belligérants est incompatible avec un régime de neutralisation (voir en ce sens PHILLIPSON and BUXTON, *Question of the Bosphorus and Dardanelles*, p. 239, cité par HYDE, *op. cit.*, p. 345, n. 4). Le droit absolu de passage de navires belligérants *en relations pacifiques avec l'Etat souverain du canal*, déroge au droit commun de la « neutralité », mais est parfaitement compatible avec un statut spécial de neutralisation.

(2) On peut l'observer, mais nous nous garderons d'en tirer argument, vu l'extrême incertitude du langage diplomatique en ces matières.

autonome, dont toutes les conséquences peuvent être déduites sans autre appui. Et ce n'est pas assez de constater son indépendance par rapport à la « neutralité » ou à une forme quelconque de « neutralisation » Il faut, au contraire, reconnaître qu'il ne peut être imposé à un État que par dérogation au droit commun de la neutralité (1), et, dans l'hypothèse d'un territoire neutralisé, contrairement à l'inviolabilité essentielle des zones soumises à la neutralisation;

c) La situation du *canal de Panama* peut être brièvement caractérisée au point de vue spécial qui nous occupe. Le canal n'est pas démilitarisé (2). D'autre part, le canal a été déclaré « neutralisé » par l'article 2 du Traité dit Hay-Pauncefote du 18 novembre 1901, et « neutre à perpétuité » par l'article 18 du Traité conclu avec le Panama le 18 novembre 1903. En dépit des termes explicites des conventions, l'idée d'une neutralisation du canal doit être absolument repoussée; et l'on doit, une fois de plus, déplorer l'imprécision de la terminologie en cette matière (3). La simple lecture des conventions citées montre que leurs auteurs n'ont fait appel à la notion de neutralisation que pour mieux consacrer la liberté de passage; nous avons déjà relevé cette confusion d'idées. En réalité, aucune disposition générale des conventions précitées n'empêche une Puissance en état de guerre avec les Etats-Unis, fût-elle au nombre des Puissances signataires, d'attaquer et d'occuper le canal; d'autre part, les Etats-Unis gardent leur pleine liberté d'exercer tous leurs droits de belligérants dans la même zone (4). Bref, le canal de Panama n'est ni démilitarisé, ni neutralisé (5). L'effet essen-

(1) Voir page précédente, note 1.

(2) Par le traité du 18 novembre 1903 conclu avec la République de Panama, les Etats-Unis se sont acquis le droit d'user de leurs forces terrestres et navales et d'établir des fortifications pour assurer la défense et la protection du Canal et de ses installations accessoires.

(3) Il est à noter que ces termes de « neutralisation » et de « neutralité perpétuelle » n'ont été employés dans ces conventions que pour marquer l'analogie avec le régime adopté par le traité du 29 octobre 1888 relatif au canal de Suez, alors que ce traité ne contient aucune expression semblable.

(4) Voir HYDE, *op. cit.*, t. I, p. 345 et l'arrêt précité de la Cour Permanente de Justice internationale dans l'affaire du *Wimbledon*. Voir aussi la Proclamation du Président Wilson, en date du 23 mai 1917, prohibant l'usage du canal aux navires publics ou privés appartenant à un ennemi ou aux alliés d'un ennemi.

(5) Suivant OPPENHEIM, *International law*, 3e édit., t. II, p. 96-97, le canal de Suez et celui de Panama offrent des cas d' « internationalisation » plutôt que de neutralisation proprement dite.

tiel de la déclaration de liberté du canal a été d'écarter tous les obstacles que le passage de navires belligérants pouvait rencontrer du fait de la « neutralité » des Etats-Unis (1). Mais ce principe de liberté ne doit ici prévaloir sur les droits de belligérants ni de l'Etat investi des droits souverains, ni des Puissances en guerre contre lui (2). C'est à ce dernier point de vue que se marque la différence essentielle qui sépare le régime de liberté du canal de Panama de celui du canal de Suez;

d) Suivant l'ordre chronologique, il suffira de mentionner ici la démilitarisation « de la côte marocaine comprise entre Melilla et les hauteurs qui dominent la rive droite du Sébou exclusivement (3). Le but de cette démilitarisation, tel qu'il est exprimé dans les traités, est « d'assurer le libre passage du détroit de Gibraltar »;

e) Enfin, l'article 380 du Traité de Versailles stipule que « le *canal de Kiel* et ses accès seront toujours libres et ouverts sur un pied de parfaite égalité aux navires de guerre et de commerce de toutes les nations en paix avec l'Allemagne ». D'autre part, « afin d'assurer l'entière liberté d'accès de la Baltique à toutes les nations, dans la zone comprise entre les latitudes 55° 27' Nord et 54° 00' Nord et les longitudes 9° 00' et 16° 00' à l'est du méridien de Greenwich », l'article 195 du même traité fait défense à l'Allemagne « d'élever aucune fortification ni installer aucune artillerie commandant les routes maritimes entre la mer du Nord et la Baltique ». Ce régime présente des analogies essentielles avec celui adopté par la Convention de Lausanne en ce qui concerne les Détroits turcs. Conformément à la décision de la Cour Permanente de Justice Internationale, l'Allemagne ne peut invoquer sa neutralité pour refuser le pas-

(1) Voir l'arrêt précité de la Cour Permanente et la Proclamation du Président Wilson, en date du 13 novembre 1914, relative à la neutralité de la zone du Canal de Panama.

(2) La seule restriction imposée à la liberté d'action des belligérants est celle qui résulte de l'immunité reconnue au matériel et aux installations accessoires du canal par le traité dit Hay-Pauncefote du 18 novembre 1901, article 3, alinéa 6. Mais cette « immunité » (c'est le terme même employé par le traité) ne saurait guère être assimilée à une neutralisation proprement dite et, au point de vue juridique, offre beaucoup plus d'analogie avec l'inviolabilité dont jouissent, par exemple, les ambulances et les hôpitaux militaires.

(3) Convention anglo-française du 8 avril 1904 (Déclaration sur l'Egypte et le Maroc, article 7); traité secret franco-espagnol du 3 octobre 1904, article 14; Convention franco-espagnole du 27 novembre 1912.

sage de navires belligérants [1]. Par contre, le principe de la liberté de passage ne saurait prévaloir contre les droits de l'Allemagne comme Puissance belligérante vis-à-vis des Puissances avec lesquelles elle serait en guerre. Les zones avoisinant le canal sont démilitarisées. Elles ne jouissent, l'Allemagne étant en guerre, d'aucun privilège spécial d'inviolabilité. D'autre part, l'égalité des droits de l'Allemagne comme Puissance belligérante exige que, dans la même hypothèse, toutes les interdictions constitutives du régime de démilitarisation soient suspendues.

§ 3. *La garantie.*

Dès le 23 septembre 1922, dans une note adressée au Gouvernement d'Angora, les Puissances invitantes avaient proposé d'assurer la protection des zones démilitarisées par un organe de contrôle, tel que la Société des Nations.

C'est dans la séance du 18 décembre 1922 que Lord Curzon développa les vues des Puissances alliées « touchant la forme des garanties à établir pour assurer la sécurité de Constantinople et des zones démilitarisées en général » [1]. L'intention manifestée par la délégation turque de demander l'entrée de la Turquie dans la Société des Nations allait rendre aisée « la recherche d'une formule de garantie telle que celle qui a été adoptée naguère dans le cas des îles d'Aland avec le consentement unanime de la Société des Nations. Dans la dernière partie des propositions soumises par les Alliés, ajoutait Lord Curzon, on trouvera une clause par laquelle est créée une garantie pour la sécurité des zones démilitarisées, y compris Constantinople, et contre toute atteinte à la liberté de navigation dans les Détroits. Sous ce second aspect, la garantie vaudra aussi bien pour la Turquie que pour toutes les nations du monde ».

(1) Affaire du *Wimbledon*, arrêt du 17 août 1923.

(2) *Documents diplomatiques*, p. 190. La Conférence de Lausanne ayant abordé en premier lieu la question de la démilitarisation des frontières de la Thrace, c'est à propos de ces zones que le problème de la garantie internationale fut tout d'abord soulevé. La Turquie déclarait ne pouvoir consentir à la démilitarisation que si l'inviolabilité de ces zones se trouvait placée sous la garantie collective et séparée des Puissances signataires. Lord Curzon fit valoir que des engagements d'une telle gravité dépassaient la compétence de la Commission des Détroits. En fait, l'article 4 de la Convention relative à la frontière de Thrace (24 juillet 1923) se borne à stipuler que toute réclamation relative à l'observation des zones démilitarisées « sera portée... devant le Conseil de la Société des Nations ».

Ces propositions, qui reproduisaient à peu près textuellement les clauses de l'article 7 de la Convention relative à la non-fortification et à la neutralisation des îles d'Aland (1), furent jugées insuffisantes par la délégation turque, et Ismet Pacha proposa une formule consacrant l'*inviolabilité* des Détroits et des zones avoisinantes sous la garantie individuelle et collective des Puissances signataires (2).

Malgré les instances d'Ismet Pacha, ce système de garantie fut repoussé. Cependant, au lieu de s'en tenir à leur projet primitif, directement inspiré par la Convention relative aux îles

(1) *Documents diplomatiques*, p. 206. Nous mettons en italiques les dispositions textuellement empruntées à la Convention de Genève du 20 octobre 1921, relative au régime des îles d'Aland.

« En vue de garantir que la démilitarisation des Détroits et des zones avoisinantes, ne devienne pas, au point de vue militaire, une cause de danger injustifiée pour la Turquie, les Hautes Parties contractantes conviennent des dispositions suivantes:

Si une violation des dispositions sur la liberté de passage, ou une guerre, venaient à mettre en péril la liberté de la navigation des Détroits ou la sécurité des zones démilitarisées, *les Hautes Parties contractantes s'adresseront*, sans délai, *soit individuellement soit conjointement, au Conseil de la Société des Nations, afin qu'il décide des mesures à prendre.*

La Commission des Détroits prévue à l'article .... sera également autorisée à porter à la connaissance du Conseil toute circonstance qu'elle considérerait comme de nature à mettre en péril la liberté de la navigation des Détroits ou la sécurité des zones démilitarisées.

Les Hautes Parties contractantes s'engagent à contribuer aux mesures que le Conseil décidera à cet effet.

Si l'unanimité ne peut pas se former, chacune des Hautes Parties contractantes sera autorisée à prendre individuellement *les mesures que le Conseil aurait recommandées à la majorité des deux tiers.* La voix de la Puissance dont l'action est considérée comme ayant mis en péril la liberté de la navigation des Détroits ou la sécurité des zones démilitarisées ne comptera pas dans le calcul, soit de l'unanimité, soit de la majorité des deux tiers. »

La dernière phrase correspond, quant au sens, aux dispositions de la Convention de Genève.

(2) *Documents diplomatiques*, p. 225: « Les Puissances signataires susmentionnées s'engagent, individuellement et collectivement, à respecter et à faire respecter, en temps de paix comme en temps de guerre, l'inviolabilité des Détroits.

« Tout acte de guerre commis par une puissance étrangère quelconque dans la région des Détroits définie à l'article ... ainsi que dans la mer de Marmara, sera considérée comme portant atteinte à l'inviolabilité prévue au paragraphe précédent. »

Il est à noter que cette inviolabilité stipulée seulement à l'encontre des Puissances « étrangères » est contraire à toute saine conception de la neutralisation locale. Sur une erreur identique contenue dans le projet suédois de neutralisation des îles d'Aland, voyez notre étude sur « La question des îles d'Aland », cette *Revue*, 1921, p. 272-3.

d'Aland, les Puissances alliées déposèrent le 22 janvier 1923 une proposition entièrement remaniée, devenue par la suite le texte définitif de l'article 18 de la Convention. Nous reproduisons ici cette disposition fondamentale :

« Article 18. — Désireuses que la délimilitarisation des Détroits et des zones avoisinantes ne devienne pas, au point de vue militaire, une cause de danger injustifié pour la Turquie et que des actes de guerre ne viennent pas mettre en péril la liberté des Détroits ou la sécurité des zones démilitarisées, les Hautes Parties contractantes conviennent des dispositions suivantes :

« Si une violation des dispositions sur la liberté de passage, une attaque inopinée, ou quelque acte de guerre venaient à mettre en péril la liberté de la navigation des Détroits ou la sécurité des zones démilitarisées, les Hautes Parties contractantes et, dans tous les cas, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et le Japon les empêcheront conjointement par tous les moyens que le Conseil de la Société des Nations décidera à cet effet.

« Dès que les actes ayant motivé l'action prévue par l'alinéa qui précède auront pris fin, le statut des Détroits, tel qu'il est réglé par les dispositions de la présente Convention, sera de nouveau strictement appliqué.

« La présente disposition, qui constitue une partie intégrante de celles qui sont relatives à la démilitarisation et à la liberté des Détroits, ne porte pas atteinte aux droits et obligations que les Hautes Parties contractantes peuvent avoir en vertu du Pacte de la Société des Nations. »

Un aperçu des discussions entre experts sur les divers projets de garantie offrirait sans doute le plus vif intérêt au point de vue juridique. A défaut d'une telle source d'information, la simple comparaison des textes suffit à déterminer les positions prises par les délégations turque et alliées.

Le système de garantie revendiqué par la Turquie était basé sur l'idée d'une inviolabilité des zones démilitarisées, inviolabilité opposable aux Puissances « étrangères » en état de guerre avec la Turquie. Le principe de la neutralisation avait été repoussé dès l'abord par les Puissances alliées : *a fortiori*, ne

pouvait-il être question de garantir contre les conséquences de la guerre une zone dont la Turquie entendait garder la libre disposition comme Puissance belligérante.

Il semble néanmoins que quelque confusion se soit produite sur ce point au début des négociations. Le premier projet allié porte, en effet : « Si une violation des dispositions sur la liberté de passage, *ou une guerre,* venaient à mettre en péril la liberté de la navigation des Détroits ou *la sécurité des zones démilitarisées...* » Garantir la sécurité des zones démilitarisées contre une *guerre,* c'était de façon surprenante entrer dans les vues de la délégation turque et imposer à la liberté d'action des Puissances en guerre avec la Turquie des restrictions dont celle-ci demeurerait indemne. Sans doute faut-il rechercher l'origine de cette méprise dans la Convention relative aux îles d'Aland, dont ces dispositions étaient inspirées. Ces îles sont, en effet, soumises à un régime de neutralisation proprement dite : la garantie dont les Puissances ont entouré ce régime s'étend naturellement à toute agression dirigée contre l'archipel alandais, même au cours d'une guerre à laquelle la Finlande serait partie. Cette inexactitude, dont les conséquences eussent pu être graves, fut effacée par la suite. Le texte final s'écarte d'ailleurs à bien d'autres points de vue des clauses de garantie insérées dans la Convention des îles d'Aland.

En vue d'un examen méthodique de l'article 18, nous considérerons successivement les conditions d'ouverture de la garantie (I) et sa forme (II).

I. — En demandant une garantie internationale, la Turquie ne se préoccupait que d'assurer la sécurité de sa capitale et des zones démilitarisées. Les Alliés ont assigné à la garantie une deuxième fonction : celle de réprimer toute atteinte à la liberté de la navigation.

Sous son premier aspect, la garantie entrera en jeu dans tous les cas où « une attaque inopinée, ou quelque acte de guerre ou menace de guerre » viendraient à « mettre en péril... la sécurité des zones démilitarisées. » Ce sont les droits de la Turquie comme Etat *neutre* dans les zones démilitarisées que les Puissances signataires se sont engagées à défendre contre toute

agression venant du dehors; il y a donc compensation à la réduction imposée à la Turquie des moyens de défendre sa neutralité. Mais la garantie ne s'étend pas aux agressions venant des Puissances en guerre avec la Turquie; elle n'offre donc aucune compensation à la Turquie belligérante pour l'infériorité résultant de l'absence de travaux défensifs permanents. L'inconvénient se trouve, il est vrai, sensiblement atténué par la valeur stratégique exceptionnelle des positions que la Turquie détient sur les deux rives des Détroits.

La garantie a aussi pour objet d'assurer la liberté de la navigation. Tout fait quelconque de violation des dispositions sur cette liberté, fût-il commis au cours d'une guerre à laquelle la Turquie serait partie, justifierait l'intervention des Puissances. L'obligation de garantie contractée de ce chef par les Puissances, au lieu d'être stipulée dans l'intérêt exclusif de l'une d'entre elles, comme c'est le cas pour la garantie de sécurité, est fondée sur leur intérêt collectif, pour la sauvegarde d'un statut d'ordre public européen.

Il est à noter, enfin, que l'action des Puissances peut être préventive: c'est ce qu'indiquent clairement les expressions « menaces de guerre », « mettre en péril ».

II. — En ce qui concerne la forme de la garantie, l'article 18 est singulièrement laconique. Rien n'a subsisté des particularités que le premier projet avait empruntées à la Convention relative aux îles d'Aland.

L'organisme que la Convention des Détroits investit d'un pouvoir de décision en matière de garantie est le Conseil de la Société des Nations, tel que celui-ci a été constitué par le Pacte. Au contraire, c'est « un organe *ad hoc* composé du Conseil de la Société des Nations et des Hautes Parties contractantes non représentées au Conseil » (1), qui intervient dans la garantie de neutralité des îles d'Aland.

Cette observation suffit à expliquer une modification importante apportée au premier projet allié quant au mode de convo-

(1) *Actes de la Conférence de Genève* (10-20 octobre 1921) *relative à la non-fortification et à la neutralisation des îles d'Aland. Mémoire de MM. Anzilotti et Kaeckenbeeck*, p. 53.

cation du Conseil. « Les Hautes Parties contractantes, Membres ou non de la Société, stipulait ce projet, s'adresseront sans délai, soit individuellement, soit conjointement, au Conseil de la Société des Nations, afin qu'il décide des mesures à prendre. » Déjà, à l'occasion de la Convention relative aux îles d'Aland, pareille disposition avait été critiquée par MM. Anzilotti et Kaeckenbeeck comme s'écartant des règles du Pacte (1). Pourtant, une différence de procédure pouvait alors assez bien se justifier, l'organe appelé à intervenir étant nettement distinct du Conseil. Dans le cas actuel, au contraire, où le Conseil apparaît avec la constitution même qu'il tient du Pacte, le droit de saisir cet organe essentiel de la Société des Nations ne pouvait, sans de sérieuses difficultés, être reconnu au profit d'Etats non membres de la Société, tels que la Turquie ou la Russie.

Cette disposition a donc été effacée. A défaut d'autres indications, si l'on tient compte de l'intention formellement exprimée par les Puissances de placer le régime des Détroits sous les auspices de la Société des Nations (2) et, d'autre part, des règles ordinaires du Pacte, il semble que le Conseil devra se saisir d'office de toute éventualité mettant en péril la sécurité des zones démilitarisées ou la liberté de la navigation. En d'autres termes, dans les rapports entre les Parties contractantes et le Conseil, tout fait de cette nature sera considéré comme troublant la paix des Nations.

Le Conseil étant saisi de l'affaire à ce titre et ayant reconnu que les faits sont de nature à donner ouverture à la garantie prévue à l'article 18, aura à décider des moyens les mieux appropriés aux circonstances. Conformément aux règles organiques du Conseil, cette décision devra être prise à l'unanimité. Il en résulte cette conséquence, assurément grave, qu'à défaut d'une telle unanimité, et quelque évidente que puisse être la violation des zones démilitarisées ou de la liberté de la navigation, toute obligation quant à la garantie se trouvera levée (3).

(1) *Annales de la Conférence de Genève*, etc., p. 52.

(2) *Documents diplomatiques*, Déclarations de M. Barrère (France), p. 192.

(3) Le premier projet allié portait qu'en cas de simple majorité des deux tiers « chacune des Hautes Parties contractantes sera autorisée à prendre individuellement les mesures que le Conseil aura recommandées ». Par cette disposition, empruntée à l'article 7, I, de la Convention relative aux îles d'Aland, les

Il nous reste à considérer les effets juridiques de cette décision.

Toutes les Puissances signataires ont pris l'engagement de se conformer aux décisions prises par le Conseil en ce qui concerne les moyens de prévenir ou de réprimer les atteintes à la sécurité des zones ou à la liberté des Détroits. C'est cet engagement mutuel qui donne à la résolution unanime du Conseil la portée d'une véritable décision. Celle-ci tire ses effets impératifs des obligations réciproques contractées entre elles par les Puissances signataires, et non d'un développement dans les pouvoirs ordinaires de simple recommandation du Conseil, développement qu'une convention réunissant seulement une partie des membres de la Société et d'autres Etats non membres de la Société serait tout à fait impuissante à réaliser.

Parmi les Etats qui se sont de la sorte soumis aux décisions du Conseil, il en est deux qui ne sont pas membres de la Société : la Russie et la Turquie. Déjà un autre Etat non membre de la Société, l'Allemagne, avait souscrit une obligation pareille dans la Convention relative aux îles d'Aland ; mais, au moins, cette Convention stipulait-elle que toutes les Puissances signataires seraient en ce cas appelées à siéger au Conseil, « qu'elles soient ou non membres de la Société ». Aucune disposition semblable ne figure dans la présente Convention. C'est donc sans s'être assuré expressément aucune représentation au Conseil d'une Société à laquelle elles sont étrangères, que la Russie et la Turquie ont pris l'engagement de se conformer à ses décisions. Les représentants de ces Puissances pourront seulement être admis à siéger en vertu d'une résolution du Conseil (2).

Puissances entendaient-elles reconnaître à la recommandation faite à la majorité des deux tiers l'efficacité juridique que le Pacte attache (article 15) à la recommandation unanime? Voir sur ce point notre étude sur la Convention de Genève du 20 octobre 1921, cette *Revue*, 1921, p. 584-5. Quoi qu'il en soit, cette disposition ayant disparu dans le texte définitif de l'article 18, il n'est pas douteux qu'à défaut d'unanimité au Conseil, chacune des Parties contractantes recouvre sa liberté individuelle d'agir ou de ne pas agir pour la sauvegarde de la sécurité des zones ou de la liberté des Détroits.

(1) Cette admission au Conseil d'un Etat non membre de la Société des Nations paraît ne soulever aucune difficulté au point de vue juridique. Dans l'affaire des îles d'Aland, le Conseil a été unanime à étendre à la Finlande, à ce moment encore étrangère à la Société le bénéfice de l'article 4, alinéa 5 : « Tout membre de la Société qui n'est pas représenté au Conseil est invité à y envoyer siéger un Représentant, lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le Conseil. » Voir notre étude sur « La question des îles d'Aland », cette *Revue*, 1921, p. 40.

Les moyens par lesquels le Conseil aura décidé d'empêcher une violation de la sécurité des zones ou de la liberté de la navigation n'exigeront pas toujours une intervention générale de toutes les Puissances contractantes. Quatre grandes Puissances, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et le Japon, se sont néanmoins réservé le droit et le devoir de concourir « dans tous les cas » aux mesures décidées par le Conseil.

Quelles que soient enfin les Puissances intervenant dans l'action en garantie, elles ont pris entre elles l'engagement d'agir de concert pour l'exécution de ces mesures.

Telle nous paraît être l'interprétation véritable de cette disposition, beaucoup plus claire dans le texte anglais que dans le texte français : « The High Contracting Parties and in any case France, Great-Britain, Italy and Japan, acting in conjunction, will meet this violation, attack or other act of war or threat of war, by all the means that the Council of League of Nations may decide for this purpose. »

Le dernier paragraphe de l'article 18 réserve expressément les droits et obligations que les Parties contractantes membres de la Société des Nations peuvent avoir en vertu du Pacte. Ces droits et obligations demeurent toujours opposables aux Parties contractantes non membres de la Société.

§ 4. *La Commission des Détroits.*

Les articles 10 à 16 de la Convention règlent l'organisation et les fonctions de la Commission internationale prévue à l'Annexe jointe à l'article 2.

Un vif débat s'est engagé au cours de la Conférence de Lausanne entre les délégations turque et alliées au sujet des attributions de cette Commission. Suivant les vues des Puissances alliées, la Commission devait être investie d'un droit de surveillance générale sur l'observation des dispositions relatives à la démilitarisation et à la liberté de navigation. Ce contrôle, déclaré indispensable par Lord Curzon [1], fut jugé par Ismet Pacha incompatible avec la dignité et les droits souverains de la Tur-

(1) *Documents diplomatiques*, p. 236.

quie. Repoussant à la fois tout contrôle sur la démilitarisation et tout droit de surveillance générale sur l'application des règles relatives à la liberté de passage, le délégué turc maintenait que la Commission ne devait avoir d'autre rôle que de s'assurer si les règles concernant la limitation du nombre des navires de guerre admis à pénétrer dans les Détroits étaient observées (1).

Ces discussions jettent quelque lumière sur les dispositions passablement énigmatiques de la Convention.

L'article 14 se borne à confirmer les attributions prévues à l'Annexe à l'article 2 : « La Commission sera chargée de s'assurer que sont dûment observées les dispositions concernant le passage des bâtiments de guerre et aéronefs militaires, dispositions faisant l'objet des paragraphes 2, 3 et 4 de l'Annexe jointe à l'article 2. »

Mais, d'autre part, l'article 11 déclare que « la Commission exercera ses attributions sur les eaux des Détroits ». Cette disposition serait parfaitement inutile si elle n'impliquait des attributions plus larges que celles prévues à l'article 14. En fait, l'article 11 procède d'un texte primitif qui étendait le droit de contrôle de la Commission à la région tout entière des Détroits, y compris les zones démilitarisées (2). En laissant subsister cette disposition en ce qui concerne « les eaux des Détroits », il semble bien que la Convention ait attribué à la Commission un droit de contrôle général sur toutes les dispositions concernant directement la navigation. Un compromis paraît ainsi s'être établi entre les points de vue des délégations alliées et turque, celle-ci admettant une surveillance générale de la navigation, celles-là renonçant au contrôle de la démilitarisation. Cette interprétation est nettement confirmée par l'article 15 : « La Commission des Détroits exercera sa mission sous les auspices de la Société des Nations, à laquelle elle adressera chaque année un rapport rendant compte de l'accomplissement de sa mission et fournissant par ailleurs tous renseignements utiles au point de vue du commerce et de la navigation... » Exerçant sa mission sous les

(1) *Documents diplomatiques*, p. 223, 234, 238.

(2) Voir le projet d'articles relatifs à la Commission internationale des Détroits, art. 2, *Documents diplomatiques*, p. 205.

auspices de la Société des Nations, dont le Conseil est chargé de mettre en mouvement l'action en garantie prévue à l'article 18, on ne concevrait pas que la Commission pût se dispenser de porter aussitôt à la connaissance de la Société toute violation des dispositions du Traité commise « dans les eaux des Détroits ». La Commission des Détroits apparaît ainsi comme l'auxiliaire naturelle du Conseil pour tout ce qui touche directement à la liberté de la navigation.

La Commission, présidée par un représentant de la Turquie, est composée de représentants de toutes les Puissances signataires, « au fur et à mesure de la ratification » de la Convention par ces Puissances. Le droit d'avoir un représentant dans la Commission est également réservé, en cas d'adhésion, aux Etats-Unis et « aux Etats indépendants riverains de la mer Noire » ne figurant pas parmi les signataires (art. 12).

Les Gouvernements représentés ont à pourvoir aux indemnités auxquelles pourront avoir droit leurs représentants. Les dépenses supplémentaires seront supportées par ces Gouvernements « dans la proportion fixée pour la répartition des frais de la Société des Nations » (art. 13).

La Commission fixe librement « les règlements qui seraient nécessaires à l'accomplissement de sa mission. »

Conclusion.

Aucun jugement certain ne peut être porté sur la valeur pratique d'un régime établi d'aussi fraîche date. C'est seulement de façon toute relative, en tenant compte de la situation actuelle du Proche-Orient, que nous pouvons apprécier les mérites et les faiblesses de la Convention de Lausanne.

En proclamant la liberté des Détroits, la Conférence de Lausanne a consacré une application nouvelle et d'importance capitale du principe de la liberté des voies de communication internationales; par là même elle a assuré la liberté de toutes les nations commerçantes dans la mer Noire et donné en particulier à la Bulgarie et à la Roumanie une précieuse garantie d'indépendance. D'autre part, les Puissances ont témoigné d'une sage modération en limitant les forces navales admises à péné-

trer dans la mer Noire et en restreignant l'étendue des zones démilitarisées dans toute la mesure compatible avec une liberté effective de la navigation dans les Détroits. Au point de vue spécial de la technique juridique, la Convention des Détroits a développé les conséquences du régime de liberté, départagé les droits de la navigation neutre et ceux des Puissances belligérantes, fixé enfin la notion de la démilitarisation avec une rigueur et une précision absolument nouvelles et qui témoignent de la haute valeur du travail fourni par les experts.

Les côtés faibles du régime nouveau n'auront pas davantage échappé au lecteur.

La procédure de l'action en garantie indiquée à l'article 18 suspend nécessairement toute intervention des Puissances garantes jusqu'à l'issue des délibérations du Conseil de la Société des Nations. Il est vrai que le Conseil possède le pouvoir de dicter des mesures préventives; d'ailleurs, en cas d'attaque contre les zones démilitarisées, il est probable que les forces turques suffiraient à contenir l'agresseur jusqu'à l'intervention des Puissances. La vraie faiblesse de la garantie est dans la règle de l'unanimité, à défaut de laquelle les obligations des Puissances signataires resteront lettre morte.

Mais c'est la liberté elle-même des Détroits qui demeure exposée aux plus graves aléas. Rien ne prémunit, en effet, ces régions contre les entreprises d'une Puissance en guerre avec la Turquie. En dépit des règles parfaitement logiques établies par la Convention, il est fort à craindre que les exigences de l'action offensive et défensive ne l'emportent, dans une telle éventualité, sur les droits de la navigation neutre, de commerce et de guerre.

Il semble que la liberté de passage et de navigation n'eût pu être assurée de façon certaine que par l'exclusion absolue de tous actes d'hostilité dans la région des Détroits. Mais neutraliser seulement ces parties vitales du territoire turc, sans limiter de manière équivalente la liberté de la Turquie elle-même de faire la guerre, c'eût été rompre en sa faveur l'égalité nécessaire des Etats dans la guerre. Au seul point de vue de la liberté des Détroits, la neutralisation de l'Etat turc lui-même apparaît donc comme la solution idéale, celle qui eût fourni au commerce

de toutes les nations le maximum de garanties. Mais hâtons-nous d'ajouter que les circonstances politiques empêchaient qu'on pût s'y arrêter même un seul instant. Toute bouillante encore de ses succès militaires, rien, sans doute, n'eût pu déterminer la Turquie à subir une telle restriction de sa liberté. Et, d'autre part, jamais les Puissances alliées n'eussent consenti à proclamer l'inviolabilité d'un Etat qui leur laissait tant de justes causes de méfiance.

A défaut d'un statut juridique de neutralité, c'est dans une politique d'exacte et loyale neutralité de la part de la Turquie que se trouve la garantie la meilleure et la plus stable de la liberté des Détroits. « La conclusion du Traité de Lausanne, écrivait M. Pernot, a donné au peuple turc une idée grandiose de la place qu'il occupe dans le monde ; elle a resserré son unité et exalté son patriotisme. » Le prix même qu'elle attache aujourd'hui à sa pleine indépendance doit détourner la Turquie de ces alliances imprudentes qui trop souvent, par le passé, ont compromis la sécurité du commerce international et mis en danger sa propre existence.

LES ZONES FRANCHES AUTOUR DE GENÈVE

PAR LE

Dr J. PAULUS

Ancien Ministre Résident de S. M. la Reine des Pays-Bas.

SOMMAIRE : Avant 1815. — Après 1815. — L'article 435 du Traité de Versailles. — Les deux points de vue français et suisse. — Conclusions.

I

Avant 1815.

La ville de Genève, qui forme avec un petit territoire environnant la république du même nom et un des vingt-deux cantons de la Suisse, a été favorisée par le destin sous deux rapports. Bâtie à l'extrémité sud-ouest du lac Léman, entre les montagnes du Jura, à l'ouest, et les montagnes du Faucigny, contreforts des Alpes, à l'est, Genève forme un site d'une beauté exquise, avec lequel peu d'autres villes peuvent rivaliser. D'autre part, après avoir réussi, dans la première moitié du XVIe siècle, à s'affranchir de l'autorité de son prince-évêque et à se soustraire aux tentatives de domination des ducs de Savoie, Genève, s'étant érigée en république indépendante, sut se maintenir comme telle — sauf une courte période au commencement du XIXe siècle — et connut quatre siècles de liberté. Toutefois, elle a dû payer la rançon de cette situation privilégiée et de cette liberté. Contre les nombreuses attaques dirigées contre elle pour lui ravir son indépendance, elle a dû soutenir une lutte incessante : tout le XVIe siècle n'a été pour elle, comme le dit un auteur, qu'une longue veillée en armes sur les murs de ses bastions. Une lutte incessante qui, d'un autre côté, imprima au peuple genevois la forte individualité, l'énergie et la ténacité

qui le caractérisent. Mais Genève a dû payer sa rançon encore d'une autre manière. Si, par un temps clair, on monte de Genève à la montagne qui se trouve dans son voisinage immédiat, le Salève, on contemple, adossée au nord du lac et bordée sur les autres côtés d'un cirque de montagnes qui la séparent des pays environnants, une large vallée fertile, parsemée de vignes, de champs, de pâturages, de forêts, de hameaux, d'églises, coupée de routes et sillonnée de cours d'eaux et, au milieu de cette vallée et rayonnant sur elle, Genève. La ville est une avec la vallée : toutes les routes de la vallée y convergent. Il est évident que la nature a destiné la ville à être le centre intellectuel et commercial de la contrée à l'entour, comme celle-ci est destinée à être le grenier qui nourrit la ville. Mais si la nature voulait manifestement que ville et vallée environnante fissent partie d'un même pays, la destinée en décida autrement. A l'est, le Chablais et le Faucigny, au sud le Haut-Genevois, restaient sous la domination des ducs de Savoie. A l'ouest, le pays de Gex, après avoir été séparé du comté de Genève au XIVe siècle par une conquête savoyarde, après avoir été tour à tour repris par les Bernois et les Genevois, après avoir été en dernier lieu occupé par ceux-ci en 1589 et conservé par eux jusqu'en 1601, dut être définitivement abandonné par Genève en cette dernière année (traité de Lyon) à la France, qui le conserva depuis lors sans interruption jusqu'au jour présent.

Séparée de son hinterland naturel par une barrière politique, Genève tâcha d'obvier aux difficultés qui résultaient de cet état de choses au moyen de compromis avec ses voisins. Pour assurer sa liberté de mouvement, son approvisionnement et son expansion économique, la commune bourgeoise, puis la République de Genève sait dès le moyen âge obtenir des seigneurs et des villes possessionnées à ses portes des concessions relatives à la liberté du trafic et aux exemptions de péages. Au XVIe siècle, les accords passés avec le duc de Savoie contiennent des clauses très précises, qui perpétuent avec les trèves la liberté du commerce. Tel le *modus vivendi* conclu en 1750. Tel, après la guerre de 1589 et la tentative du duc pour s'emparer de vive force de la ville en décembre 1602, le traité de Saint-Julien du 24 juillet 1603. L'article 1er de ce dernier traité stipule « que le commerce

« et trafic demeurera libre d'une part et d'autre, tant pour les « personnes que pour toutes sortes de marchandises, vivres, « blés, vins et autres denrées en tous les Etats de Son Altesse, « sans aucune prohibition, restriction ou limitation. » L'article 11 du même traité accorde des exemptions de péages aux habitants de la ville de Genève, qui passeront sur les Etats de Son Altesse. L'article 12 exempte de toute contribution les biens fonds que des propriétaires genevois possèdent en Savoie (biens dits de l'ancien dénombrement). Au moment où ils accordaient à la ville ennemie les avantages d'un traité d'amitié et de commerce, les ducs de Savoie n'avaient cependant pas renoncé à l'espoir de s'en emparer. Ce fait semble prouver, dit un auteur, que la continuation des relations commerciales entre les deux Etats voisins était envisagée déjà alors comme une *nécessité économique et géographique* pour tous deux (1). Il est vrai que la République ne put pas rester en pleine possession de ces privilèges importants pendant tout le cours du XVIIIe siècle, et malgré ses protestations elle subit les effets des édits sardes — le duché de Savoie avait été réuni entretemps au royaume de Sardaigne — sur les douanes du 5 mars 1699 et du 14 janvier 1720.

Les négociations, qui aboutirent au traité de Turin du 3 juin 1754, procurèrent toutefois aux Genevois diverses exonérations fiscales et douanières.

Par le traité de Lyon de 1601, ainsi qu'il a été mentionné plus haut, le roi de France, Henri IV, avait pris possession du pays de Gex, occupé depuis 1589 par les Genevois, et qu'il avait promis d'abord de leur laisser comme étant indispensable à leurs approvisionnements. Henri IV reconnut l'obligation qu'il avait envers ses anciens alliés en les maintenant dans la situation économique qu'ils occupaient dans le dit pays. Par des lettres-patentes datées du 25 mai 1602, non seulement il les y exempta des impôts du 1/2 p. c. et de la « pancarte » (droit d'entrée sur les denrées et marchandises), mais il exonéra leurs marchandises expédiées à destination de la Suisse et du Nord des droits perçus à la douane de Versoix, qui était alors un bourg français. Les Gessiens profitèrent naturellement de cet état de choses,

(1) L. Cramer. *La question des zônes franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex*, p. 4.

mais les commis des fermes générales s'ingénièrent, au cours du XVIIe et du XVIIIe siècle, à diminuer la valeur des privilèges octroyés par le Roi et à restreindre les libertés fiscales de Gex. Ils réussirent à multiplier leurs postes à la frontière, de telle manière que la malheureuse région, séparée de son débouché naturel, Genève, par une barrière douanière, retranchée du reste de la France par l'obstacle naturel du Jura, tomba dans une réelle détresse. Cette situation difficile provoqua de la part des Gessiens des plaintes réitérées. Voltaire se fit leur avocat. L'expérience du cordon douanier à la frontière politique s'était révélée néfaste. Le remède naturel était de rouvrir les débouchés fermés par le fisc et de supprimer les bureaux des « traites » dans le pays de Gex. Ce fut l'œuvre des lettres patentes de Louis XVI du 20 janvier 1776, inspirées par Turgot. La situation ainsi créée dura jusqu'en 1790. La révolution fit disparaître en France toutes lignes de douane à l'intérieur du pays. En exécution de la loi du 5 novembre 1790, les douanes françaises reprirent place à la frontière politique entre le pays de Gex, la république de Genève et le pays de Vaud. Après la conquête de la Savoie en 1792, elles enserrèrent de tous côtés le territoire genevois. Genève connut alors le blocus économique, les incidents de frontière, la contrebande. Le commerce était paralysé, le ravitaillement de la place rendu difficile, parfois impossible. C'est dans ces conditions qu'eut lieu, en 1798, la réunion de Genève à la France. D'après la tradition suisse ce fut le succès du blocus économique, qui contribua à faire ouvrir à Genève ses portes aux troupes du Directoire.

II

Après 1815.

En 1814 Genève recouvra son indépendance et se rattacha à la Confédération helvétique. La carte de l'Europe allait être remaniée. Genève et la Confédération firent tout ce qui était en leur pouvoir pour que le territoire qui environnait Genève et qui aurait pu lui assurer des frontières militaires et économiques normales, fut enfin réuni à elle. L'Angleterre, la Russie, la

étrange en défaveur des zones. Cependant, il en était ainsi, et dès 1816 Genève frappa les produits de Gex et de la zone sarde de droits de douane. Seulement ces droits étaient très légers, presque nuls et la perception en était encore tempérée par des exemptions et des facilités nombreuses. L'argument souvent invoqué depuis 1851 par les adversaires du maintien des zones et suivant lequel, avant 1848, ni la Confédération ni les cantons ne frappaient les produits étrangers de droits de douane à la frontière, est donc quant à la lettre inexact. Toutefois, l'état de choses en vigueur sous l'ancienne constitution subit un notable changement du fait de la création des douanes fédérales instituées par la constitution fédérale de 1848. Les droits de douane cantonaux furent remplacés en 1849 par des droits fédéraux. Cette innovation fit presque aussitôt passer le mouvement des importations et exportations de la petite région des zones avec son centre naturel de débouché et d'approvisionnement de 3,320,000 francs à 2,870,000 francs, et provoqua, cela se comprend, des protestations énergiques de la Sardaigne et de la France, qui estimaient l'établissement des droits nouveaux contraires aux stipulations des traités de 1815 et 1816. Le gouvernement fédéral consentit à entamer des négociations, qui aboutirent pour le pays sarde à des concessions spéciales contenues dans le traité de commerce entre la Suisse et la Sardaigne du 8 juin 1851 et pour le pays de Gex d'abord à un arrangement entre la Suisse et la France du 29 juillet 1853 et, les réclamations continuant, au règlement relatif au pays de Gex, annexé au traité de commerce entre la Suisse et la France du 30 juin 1864, remplacé plus tard par un règlement nouveau attaché au traité de commerce du 23 février 1882. Les concessions accordées avaient trait à des exemptions de droits pour produits maraîchers, à des admissions en franchise totale ou partielle pour certaines quantités de vin, ou à des réductions de droits pour d'autres marchandises. La Sardaigne et la France parurent ainsi accepter la manière de voir de la Suisse qu'alors qu'à elles-mêmes l'érection dans les zones franches de lignes de douane était défendue, à la Suisse l'installation de lignes de douane à la frontière de Genève était loisible.

En 1860 la guerre d'Italie vint modifier la situation aux fron-

tières de Genève. En dépit de l'opposition énergique de la Confédération suisse, qui estimait que sans sa coopération et son consentement il ne pouvait être procédé à aucune modification de la situation politique du territoire neutralisé savoisien, la Haute Savoie fut cédée à la France par le traité de Turin du 20 mars 1861. La cession devait être consacrée par un vote populaire. Comme un fort courant entraînait vers la Suisse une fraction importante des électeurs, le Gouvernement français dans une circulaire aux populations fit savoir que, pour sauvegarder les intérêts commerciaux des provinces du Faucigny et du Chablais, on établirait en faveur de ces pays frontières, une zone commerciale semblable à celle, qui existait déjà pour le pays de Gex et une petite partie du pays sarde. En fait il s'agissait d'élargir la petite zone sarde en décuplant son étendue. Le 20 avril 1860, par 47,076 voix, les électeurs des dites provinces déclarèrent accepter l'annexion à la condition expresse de l'établissement de la zone. Ce nouvel état de choses fut institué dans la Savoie par un *sénatus consulte* du 12 juin 1860 et un décret impérial du même jour. Tandis que le Gouvernement sarde en 1816 avait consenti à la création d'une petite zone, qui ne comprenait que 14 communes et 12,000 âmes, le Gouvernement français accordait en 1860 la franchise douanière pour un pays de 3,112 Km² et d'une population aujourd'hui d'environ 16,000 âmes. Mais la situation faite à l'égard des provinces du Chablais et de Faucigny et du territoire de Saint-Julien « dits zone d'annexion » était une concession unilatérale du Gouvernement français, tandis que la situation créée pour la petite zone sarde de 1816 reposait sur une convention bilatérale. Cette dernière continua, également après 1860, à reposer sur une convention bilatérale. Car les dispositions arrêtées entre la Suisse et la Sardaigne dans le traité de Turin du 13 mars 1816 continuaient à lier le Gouvernement français, venu aux droits du Gouvernement sarde. L'article 2 du traité du 24 mars 1860 entre la France et la Sardaigne était ainsi conçu : « Il « est également entendu que S. M. le roi de Sardaigne ne « peut transférer les parties neutralisées de la Savoie qu'aux « conditions auxquelles il les possède lui-même et qu'il appar- « tiendra à S. M. l'empereur des Français de s'entendre à ce

« sujet tant avec les puissances représentées au Congrès de « Vienne qu'avec la Confédération helvétique et de leur donner « les garanties, qui résultent des stipulations rappelées dans « le présent article. »

Les cessions de territoire consenties en 1860 par l'Italie à la France avaient eu pour résultat de rendre caduc le traité de commerce du 8 juin 1851 susmentionné entre la Suisse et la Sardaigne, pour autant qu'il s'agissait des dispositions exceptionnelles stipulées au profit de Genève et des trois provinces savoisiennes. Ces dispositions furent laissées cependant encore vingt années tacitement en vigueur, jusqu'à la conclusion de la convention franco-suisse du 14 juin 1881; et ce qui avait été primitivement stipulé pour la petite zone sarde fut appliqué à la région dix fois plus étendue de la zone d'annexion. Après diverses tentatives en 1863 et 1864 et en 1869, la Suisse et la France en vinrent, en effet, enfin à conclure ladite convention du 14 juin 1881, qui valut à la France la reconnaissance officielle par la Suisse de l'état de choses créé en 1860, c'est-à-dire de l'annexion de la Savoie à la France. La convention réglait le raccordement de Genève au chemin de fer Paris-Lyon-Méditerranée et le régime douanier entre le canton de Genève et la Haute Savoie. En ce qui concerne ce régime, à l'exception de l'article 3, les dispositions de la convention visaient des admissions en franchise de droit ou des franchises de droits de sortie en faveur de la Haute Savoie. La liberté du trafic de Genève dans l'ancienne petite zone sarde restait réglée dans le traité de Turin du 13 mars 1816, dont l'effet avait été étendu aux provinces de Faucigny et du Chablais et au territoire de Saint-Julien. Cependant, l'article 3 de la Convention de 1881 portait: « Il est d'ailleurs entendu que les denrées destinées à « l'approvisionnement du marché de Genève ne seront l'objet « d'aucune interdiction de sortie de la zone franche ». Cet article abolissait ainsi le cas de disette que réservait le traité de Turin. Mentionnons encore que la Convention de 1881 était conclue pour 30 années à partir du jour de sa mise en exécution, soit jusqu'au 1er janvier 1913 et qu'à partir de cette date elle serait maintenue par tacite reconduction d'année en année, la dénonciation devant être faite 12 mois en avance.

En décembre 1892 un refus de la France de ratifier un arrangement commercial, qui avait été négocié entre elle et la Suisse, amena une rupture des relations commerciales entre les deux pays. La France appliqua les taxes presque prohibitives de son tarif maximum aux exportations suisses. Le tarif général des douanes suisses ainsi que les surélévations arrêtées par le Conseil fédéral furent dès le 1er janvier 1893 imposées aux marchandises d'origine française à leur entrée en Suisse. Exception fut faite cependant pour les articles visés dans la convention du 14 juin 1881 relative aux relations entre Genève et la Haute-Savoie, qui continuaient à bénéficier, comme par le passé, de l'exemption des droits de douane. Puis, le Conseil fédéral, comprenant l'intérêt politique qu'il y avait pour la Suisse à ne pas se brouiller avec une population voisine, dont le pays restait accessible aux produits de la Suisse, rendit, par un arrêté du 9 mai 1893 (remplacé plus tard par un arrêté du 23 février 1895), formellement *aux deux zones de la Haute-Savoie et du pays de Gex* une partie des réductions de droits dont elles avaient bénéficié avant la rupture, tandis que le pays de Gex fut placé sur le même pied que la Haute-Savoie pour l'importation en franchise de ses approvisionnements de marché. Le 25 juin 1895, un *modus vivendi* ayant été conclu pour le rétablissement des relations commerciales normales entre la France et la Suisse, le Gouvernement fédéral procédait en faveur du pays de Gex au rétablissement du règlement du 23 juillet 1892, remplacé par un règlement nouveau lors de la conclusion de la convention de commerce entre la Suisse et la France du 20 novembre 1906, tandis qu'un arrêté du Conseil fédéral du 19 juin 1908 apporta encore quelques modifications favorables au régime de faveur institué pour les deux zones.

Résumant, on peut donc dire que la situation, telle qu'elle existait il n'y a pas bien longtemps aux frontières du canton de Genève était celle-ci : pour le trafic exercé par les zones vis-à-vis de la Suisse, il existait un régime de faveur basé sur traité spécial (de 1881) et traité de commerce (de 1906), mais avec, à côté de franchises, droits de douane et douaniers à la frontière suisse. De l'autre côté de cette frontière, les deux zones de la Haute-Savoie et du pays de Gex constituaient un port franc, dans

lequel étaient admises en franchise absolue de droit non seulement les marchandises d'origine française ou suisse, mais encore toutes celles venues d'autres pays, qui pénétraient dans ces deux régions en transitant par la France et la Suisse. Pour l'entrée en franchise des marchandises venant de Suisse, cette situation repose, pour les anciens territoires du Faucigny, Chablais et Juvigny, sur un décret impérial qui, à chaque moment, pouvait être abrogé. Pour l'ancienne petite zone sarde, la situation reposait sur les traités de Paris de 1815 et de Turin de 1816; pour la zone du pays de Gex, sur le traité de Paris de 1815.

III

L'article 435 du Traité de Versailles.

Par des notes successives de l'ambassade de France à Berne au Conseil fédéral, le Gouvernement français dénonçait le 20 septembre 1918 le traité de commerce du 20 octobre 1906 et son règlement-annexe relatif au pays de Gex; le 18 décembre 1918, la convention du 14 juin 1881, relative au régime douanier entre le canton de Genève et la zone franche de la Haute-Savoie. En faisant part de cette dernière détermination, l'ambassade de France spécifiait qu'il n'était jamais « entré dans la pensée « du Gouvernement français de ne plus tenir compte de la situa- « tion économique particulière du canton de Genève, mais bien « au contraire que le Gouvernement français, tout en étant dé- « cidé à abolir les survivances d'un autre âge incompatibles « avec les nécessités actuelles, était disposé à faire des rapports « futurs entre la zone franche de la Haute-Savoie et la Suisse « l'objet d'un accord de bon voisinage qui, prenant en considé- « ration les modifications apportées par le temps à la situation « économique de l'actuelle région zonienne, n'en tiendrait pas « moins compte, dans l'esprit le plus libéral, des conditions « géographiques spéciales de la ville de Genève. » Le projet français, destiné à remplacer la convention de 1881, fut communiqué par une note de l'ambassade au Gouvernement fédéral en date du 26 avril 1919. Cette note annonçait du même coup l'intention du Gouvernement français de provoquer non

seulement la révision des conventions douanières relatives aux zones franches, mais aussi la révision des traités de 1915, qui avaient entraîné la constitution de la zone militaire de la Savoie et celle des zones franches du pays de Gex et de la région sarde limitrophe. La note contenait à ce sujet le passage suivant : « A ce propos, le Gouvernement français croit « devoir faire connaître au Gouvernement fédéral, qu'il lui « paraît indispensable de profiter de la réunion à Paris des « délégués des Puissances pour faire constater dans le traité de « paix avec l'Allemagne la caducité des servitudes imposées « à la France en 1815, en ce qui concerne la zone neutralisée « aussi bien que les zones franches de la Savoie et du pays « de Gex. » Deux jours plus tard, le 28 avril, la France précisait son point de vue. Relativement aux zones franches, elle faisait ressortir tout d'abord la différence entre les zones anciennes créées en 1815 et 1816 et la zone nouvelle créée en 1860. Le Gouvernement français faisait remarquer qu'à l'égard de cette dernière zone aucun accord international ne le liait. Mais il se reconnaissait engagé vis-à-vis des Puissances signataires des traités de 1815 à respecter la zone du pays de Gex et la petite zone sarde. « Le Gouvernement français, disait la note du « 28 avril, n'oublie pas que les zones de 1815 ont été établies « non seulement dans l'intention des populations zonières, mais « aussi en vue de faciliter le ravitaillement de Genève. Mais les « populations françaises trouvaient alors libre accès pour leurs « exportations en Suisse. L'établissement de douanes suisses a « modifié cette situation à leur détriment. De plus, en raison « de la multiplication des échanges, le commerce a perdu son « caractère local. Le statut de 1815 ne saurait, par suite de ces « transformations économiques, continuer à régir ces régions. « Alors que la France serait en droit de supprimer la grande « zone franche purement et simplement, elle a tenu à établir « un projet de convention, qui a fait l'objet de la note verbale « remise hier par le Chargé d'affaire de France au Départe- « ment politique et qui étend le régime spécial prévu non seu- « lement aux zones de 1815, mais aussi aux territoires actuelle- « ment compris dans la grande zone. Le Gouvernment français « est persuadé que ses relations futures avec le Gouvernement

« fédéral se ressentiront heureusement du fait que la Suisse « sera venue apporter spontanément son témoignage de la cadu- « cité de stipulations devenues une entrave au développement « normal des rapports politiques et économiques entre les deux « pays. »

Au moment où la France attachait un si grand prix à l'abrogation de la zone neutralisée de la Savoie et des zones économiques de la Haute-Savoie et du pays de Gex, la Suisse se trouvait, de son côté, aux prises avec des préoccupations très vives, relatives au maintien de sa position spéciale d'Etat perpétuellement neutre dans l'ordre nouveau, qui allait être instauré par le traité de paix de Versailles et le Pacte de la Société des Nations, qui devait être inséré dans ce traité de paix. Aux nations qui n'avaient pas participé à la grande guerre était réservée la faculté d'adhérer à ce Pacte. La Suisse était d'avis qu'il y avait pour elle un intérêt majeur à faire d'emblée partie de la Société des Nations qui allait être instituée. Toutefois, diverses clauses du Pacte semblaient incompatibles avec une situation de neutralité et, de ce chef, l'entrée de la Suisse dans l'organisme nouveau paraissait exclue, si elle tenait à garder et à faire reconnaître, même à nouveau, cette neutralité. Le Conseil fédéral désespérait presque de trouver une solution, quand surgit le projet d'un accord à conclure entre les deux gouvernements de Suisse et de France, d'après lequel le Conseil fédéral se déclarait prêt à renoncer aux avantages que lui assurait le maintien de la neutralité de la Savoie, à condition que la France s'engagerait à faire reconnaître dans le texte du traité de paix par tous les signataires de ce traité la neutralité perpétuelle de la Suisse, envisagée comme un engagement international destiné à assurer le maintien de la paix dans le sens de l'article 21 du Pacte. Au début des négociations, le Gouvernement français avait envisagé un projet d'article à insérer dans le traité de paix, par lequel il aurait été procédé à l'abolition du régime spécial de la Savoie, tant en ce qui concerne la neutralisation militaire que les zones économiques. Ce projet, qui ne réservait pas expressément le consentement de la Suisse, ne tenait donc aucun compte de l'importance particulière qui s'attachait à des accords constituant pour elle des droits positifs. Les efforts instants faits à Paris par le

président de la Confédération, M. Gustave Ador, lui-même amenèrent toutefois le Gouvernement français à amender ses premières propositions en une formule nouvelle et plus satisfaisante que la précédente, qui faisait participer directement la Suisse à la négociation relative à l'abrogation de la neutralisation de la Savoie et qui réservait, en outre, les droits historisques et contractuels assurés à ce pays dans les zones économiques du pays de Gex et de la Haute-Savoie. En outre, le Gouvernement français avait consenti à disjoindre la question de la neutralisation de la Savoie de celle des zones économiques et déclaré qu'il ne réclamait plus une solution immédiate que sur la première des deux. Dans ces conditions, le Conseil fédéral considéra qu'il pouvait entrer en matière sur l'accord proposé. Estimant que le droit d'occupation réservé en temps de guerre à la Suisse dans la Savoie ne présentait pas un intérêt assez essentiel pour ne pouvoir être échangé contre d'autres avantages politiques, le Conseil fédéral, par une note du 2 mai, fit savoir à la France qu'il était disposé à en consentir l'abandon aux conditions qui lui avaient été proposées, mais sous réserve de la ratification de l'Assemblée fédérale. Passant ensuite à la question des zones économiques de la Haute-Savoie et du pays de Gex, il répondait à la France qu'il ne refusait pas de faire étudier les propositions concrètes qui venaient d'être établies par une commission française; il s'offrait à consulter les régions suisses intéressées, mais il exprimait l'espoir que le Gouvernement français renoncerait à mentionner les zones franches dans le traité de paix. Dans une nouvelle rédaction, remise par le Ministre des Affaires étrangères français au Président de la Confédération, M. Ador, au moment de son départ de Paris, le Gouvernement français, tout en tenant compte des dernières observations présentées, crut ne pas pouvoir renoncer à mentionner les zones économiques dans le traité de paix. Du moment toutefois que les assurances positives données au Président susdit par le Ministre français dans une note du 29 avril garantissaient à la Suisse le maintien du *statu quo* dans les zones jusqu'au jour où serait intervenu à ce sujet un accord entre les deux gouvernements, le Conseil fédéral crut qu'il aurait assumé une lourde responsabilité en risquant de faire échouer par son

intransigeance l'accord qui venait de lui être proposé. Le Conseil fédéral déclara donc pouvoir acquiescer à l'insertion dans le traité de paix, dont le projet allait, le 7 mai, être présenté à l'Allemagne, d'un article (435) rédigé ainsi que le Gouvernement français le proposait en dernier lieu. Mais en faisant cette déclaration par sa note du 5 mai 1919, le Conseil fédéral formula en même temps des réserves expresses.

L'article 435 du traité de paix de Versailles, dont les dispositions figurent aussi au traité de paix de Saint-Germain-en-Laye avec l'Autriche (art. 375) porte :

« Les Hautes Parties contractantes, tout en reconnaissant les *garanties stipulées en faveur de la Suisse* par les traités de 1815, et notamment l'acte du 20 novembre 1815, garanties qui constituent des engagements internationaux pour le maintien de la paix, constatent cependant que les stipulations de ces traités et conventions, déclarations et autres actes complémentaires relatifs à la *zone neutralisée de Savoie,* telle qu'elle est déterminée par l'alinéa 1er de l'article 92 de l'acte final du Congrès de Vienne et par l'alinéa 2 de l'article 3 du traité de Paris du 20 novembre 1815, ne correspondent plus aux circonstances actuelles. En conséquence, les Hautes Parties contractantes prennent acte de l'accord intervenu entre le Gouvernement français et le Gouvernement suisse pour l'abrogation des stipulations relatives à cette zone, qui sont et demeurent abrogées. Les Hautes Parties contractantes reconnaissent de même que les stipulations des traités de 1815 et des autres actes complémentaires relatifs aux *zones franches* de la Haute-Savoie et du pays de Gex ne correspondent plus aux circonstances actuelles et qu'il appartient à la France et à la Suisse de régler entre elles, d'un commun accord, le régime de ces territoires dans les conditions jugées opportunes par les deux pays. »

Le traité fait suivre l'article 435 d'une annexe, qui donne en premier lieu les considérations et réserves sous lesquelles le Conseil fédéral, dans sa note ci-dessus mentionnée du 5 mai 1919, acquiesça à l'article.

En ce qui concerne la zone neutralisée de la Haute-Savoie, la note dit :

« *a*) Il sera entendu qu'aussi longtemps que les Chambres

fédérales n'auront pas ratifié l'accord intervenu entre les deux Gouvernements concernant l'abrogation des stipulations relatives à la zone de neutralité de Savoie, il n'y aura rien de définitif de part ni d'autre à ce sujet;

« *b*) L'assentiment donné par le Gouvernement suisse à l'abrogation des stipulations susmentionnées présuppose, conformément au texte adopté, la reconnaissance des garanties formulées en faveur de la Suisse par les traités de 1815 et notamment par la déclaration *(de reconnaissance et garantie de la neutralité suisse)* du 20 novembre 1815;

« *c*) L'accord entre les Gouvernements français et suisse pour l'abrogation des stipulations susmentionnées, ne sera considéré comme valable que si le traité de paix contient l'article tel qu'il a été rédigé. En outre, les Parties contractantes du traité de paix devront chercher à obtenir le consentement des Puissances signataires des traités de 1815 et de la déclaration du 20 novembre 1815, qui ne sont pas signataires du traité de paix actuel *(Espagne, Suède, Russie)*. »

En ce qui concerne la zone franche de la Haute-Savoie et du pays de Gex, la note du 5 mai était ainsi conçue :

« *a*) Le Conseil fédéral déclare faire les réserves les plus expresses en ce qui concerne l'interprétation à donner à la déclaration mentionnée au dernier alinéa de l'article ci-dessus à insérer dans le traité de paix, où il est dit que « les stipulations des traités de 1815 et des autres actes complémentaires relatifs aux zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex ne correspondent plus aux circonstances actuelles ». Le Conseil fédéral ne voudrait pas, en effet, que de son adhésion à cette rédaction il pût être conclu qu'il se rallierait à la suppression d'une institution ayant pour but de placer des contrées voisines au bénéfice d'un régime spécial approprié à leur situation géographique et économique qui a fait ses preuves. Dans la pensée du Conseil fédéral, il s'agirait *non pas* de modifier *la structure douanière* des zones telle qu'elle a été instituée par les traités susmentionnés, mais uniquement de régler d'une façon mieux appropriée aux conditions économiques actuelles les *modalités* des échanges entre les régions intéressées. Les observations qui précèdent ont été inspirées

au Conseil fédéral par la lecture du projet de convention relatif à la constitution future des zones, qui se trouvait annexé à la note du Gouvernement français datée du 26 avril. Tout en faisant les réserves susmentionnées, le Conseil fédéral se déclare prêt à examiner dans l'esprit le plus amical toutes les propositions que le Gouvernement français jugera à propos de lui faire à ce sujet;

« *b*) Il est admis que les stipulations des traités de 1815 et autres actes complémentaires concernant les zones franches resteront en vigueur jusqu'au moment où un nouvel arrangement sera intervenu entre la Suisse et la France pour régler le régime de ces territoires. »

En second lieu, l'annexe de l'article 435 donne le texte d'une note que le Gouvernement français adressa au Gouvernement suisse en date du 18 mai 1919, en réponse à la note de ce dernier du 5 précédent :

« Le Gouvernement suisse a formulé, dans sa note du 5 mai, « diverses considérations et réserves. En ce qui concerne celles « de ces observations qui sont relatives aux zones franches de « la Haute-Savoie et du pays de Gex, le Gouvernement français « a l'honneur de faire remarquer que la stipulation qui fait « l'objet du dernier alinéa de l'article 435 est d'une telle clarté « qu'aucun doute ne saurait être émis sur sa portée, spéciale- « ment en ce qui concerne le désintéressement qu'elle implique « désormais à l'égard de cette question de la part des puissances « autres que la France et la Suisse. En ce qui le concerne, le Gou- « vernement de la République, soucieux de veiller sur les intérêts « des territoires français dont il s'agit et s'inspirant à cet égard « de leur situation particulière, ne perd pas de vue l'utilité de « leur assurer un régime douanier approprié, et de régler d'une « façon répondant mieux aux circonstances actuelles les moda- « lités des échanges entre ces territoires et les territoires suisses « voisins, en tenant compte des intérêts réciproques. Il va de soi « que cela ne saurait en rien porter atteinte au droit de la « France d'établir dans cette région sa ligne douanière à sa « frontière politique, ainsi qu'il est fait sur les autres parties « de ses limites territoriales et ainsi que la Suisse l'a fait elle-

« même depuis longtemps sur ses propres limites dans cette « région. Le Gouvernement de la République prend très volon- « tiers acte à ce propos des dispositions amicales dans lesquelles « le Gouvernement suisse se déclare prêt à examiner toutes les « propositions françaises faites en vue de l'arrangement à « substituer au régime actuel des dites zones franches, et que « le Gouvernement français entend formuler dans le même esprit « amical. D'autre part, le Gouvernement de la République ne « doute pas que le maintien provisoire du régime de 1815, relatif « aux zones franches visé par cet alinéa de la note de la Léga- « tion de Suisse du 5 mai, et qui a évidemment pour motif de « ménager le passage du régime actuel au régime conventionnel, « ne constituera en aucune façon une cause de retard à l'établis- « sement du nouvel état de choses reconnu nécessaire par les « deux Gouvernements. »

A cette note le Gouvernement suisse ne manqua pas, dès le 29 mai suivant, de donner une réponse dans laquelle il précisait l'interprétation à donner à ce qui avait été dit et écrit. Cette réponse donna lieu à une nouvelle note française, et l'échange d'idées continua durant les années 1919, 1920 et 1921 entre les Gouvernements suisse et français, par correspondance et par conférences de délégués, concernant la suite à donner au dit article 435. Au cours de cet échange d'idées on voit tout d'abord les deux Gouvernements et leurs délégations aux différentes conférences s'en tenir aux points de vue primitivement occupés par chacun d'eux. Le Gouvernement français et ses délégués ne cessent de présenter des projets de convention, qui considèrent les zones franches comme supprimées et admettent le cordon douanier français porté à la frontière. Le Gouvernement suisse et ses délégués ne cessent de répéter qu'il ne saurait admettre un tel changement apporté au régime des traités de 1815-1816 et que, pour lui, la convention à conclure doit porter sur tout autre chose : notamment sur les modalités sous lesquelles le régime des échanges commerciaux entre les zones franches et le territoire helvétique doit s'exercer, les traités de 1815-1816 n'ayant pas indiqué de règles précises au sujet de ces échanges correspondant aux circonstances actuelles.

Au cours d'une de ces conférences, les délégués suisses

émettent l'idée d'un arbitrage possible. Dans une note du 26 mars 1921, le Gouvernement français reprend alors encore une fois et développe l'argumentation suivant laquelle les traités de 1815 et 1816 auraient été méconnus par la Suisse dans la première moitié du siècle dernier et seraient tombés en désuétude, caducité qui aurait été simplement confirmée par l'insertion, dans le Traité de Versailles, de l'article 345. Le Gouvernement français y affirme son intention, si les négociations ne pouvaient pas être continuées sur la base désirée par lui, de reprendre sa liberté d'action et de régler, par une décision unilatérale, le nouveau régime douanier applicable aux territoire zoniens. En remettant cette note, le Chargé d'affaires de France ajoutait que le Gouvernement français, bien entendu, ne pouvait envisager la possibilité de soumettre à un arbitrage, comme l'idée en avait été récemment émise en Suisse par diverses personnalités politiques, une question touchant aussi directement la souveraineté de la France.

Ainsi qu'il l'avait annoncé, le Gouvernement français déposait, en même temps, sur le bureau de la Chambre des députés un « projet de loi relatif à la réforme du statut douanier des zones franches du pays de Gex et de la Haute-Savoie », qui prévoyait que « sur toute l'étendue de la frontière entre la France et la Suisse la ligne des douanes nationales serait établie à la limite du territoire de la République et que certaines facilités étant réservées aux habitants de ces territoires, les régions, dites zones franches, seraient désormais placées à tous égards et notamment au point de vue des impôts indirects, sous le même régime que l'ensemble du territoire français. » Une indemnité de 40 francs par tête de population devait, en outre, être versée annuellement aux communes des territoires zoniens en compensation de leurs privilèges antérieurs.

Le Conseil fédéral répondit, le 19 avril, à la note française, en faisant toutes ses réserves pour le cas où il se trouverait placé devant un acte de force contraire au droit des gens. Il exprimait en même temps l'espoir que le Gouvernement français ne se refuserait pas à soumettre le différend à la sentence des juges ou aux bons offices des amis. Par une note du 10 mai, le Gouvernement français fit connaître au Conseil fédéral que, sans

abandonner le point de vue juridique auquel il s'était placé, il persistait à croire qu'un moyen pourrait être trouvé de concilier son désir de placer le cordon douanier intérieur à la frontière franco-suisse avec les intérêts de la Confédération. « Sincèrement désireux, disait la note, de sauvegarder les intérêts économiques de la Confédération et du canton de Genève en particulier, et convaincu de répondre ainsi aux sentiments du Gouvernement suisse, le Gouvernement de la République se propose d'envoyer à Berne un nouveau délégué qui aura pour mission de poursuivre les négociations en vue d'aboutir à l'accord prévu par le Traité de Versailles, en tenant compte de la situation géographique spéciale du canton de Genève et en recherchant notamment les compensations que le Gouvernement fédéral et le Gouvernement de Genève peuvent légitimement souhaiter; ce délégué sera autorisé à formuler de nouvelles propositions. »

Les droits de la Suisse se trouvant ainsi implicitement reconnus, puisque le délégué annoncé par le Gouvernement français recevait pour mission de rechercher avec les délégués du Conseil fédéral les compensations qui pourraient être données à la Suisse, le Conseil fédéral crut ne pouvoir se soustraire à la nouvelle proposition du Gouvernement français. Celui-ci ayant fait choix d'une personnalité nouvelle pour mener à bien la négociation commencée, le Conseil fédéral se trouva amené à agir de même. La conférence ayant été ouverte, le délégué français proposa de prendre comme base de discussion un nouveau projet de convention. Ce projet reposait comme les précédents sur le transfert du cordon douanier français à la frontière, mais offrait à la Suisse — en compensation de l'abandon de ses droits — divers avantages qui ne paraissaient pas à dédaigner. Après avoir entendu un certain nombre de personnes qu'il supposait pouvoir passer pour des représentants des différentes parties de la population de Genève, le Conseil fédéral, quoique sous les réserves les plus formelles quant à la question de droit, autorisa ses délégués à aborder l'examen du projet français présenté. Les délégués suisses ayant soumis à leurs collègues un contre-projet, celui-ci donna lieu à l'élaboration d'un nouveau projet français, qui tenait partiellement compte des vœux suisses. L'accord se fit enfin sur ce dernier projet français. Ce projet

devint la convention signée à Paris le 7 août 1921. Par cette convention, le Gouvernement suisse renonçait à s'opposer plus longtemps à un transfert de la ligne douanière française à la frontière politique, ce moyennant divers avantages économiques et facilités accordés aux importations et exportations de Genève : liberté entière d'importation des cantons limitrophes (Genève, Vaud, Valais) dans les anciennes zones et vice-versa pour une quantité de marchandises; pour d'autres, liberté d'importation contingentée; dispositions particulières pour le commerce maraîcher, le trafic frontalier et la circulation de voyageurs et d'automobiles. Un message du Conseil fédéral, en date du 10 octobre 1921, présenta la convention à l'approbation de l'Assemblée fédérale. Elle ne manqua pas de soulever dans les deux chambres de l'Assemblée de vives protestations. Cependant, elle fut approuvée le 2 février 1922 par le Conseil des Etats et le 29 mars suivant par le Conseil national. Mais l'arrêté fédéral de ratification portait que la convention était soumise aux dispositions de l'article 89, alinéa 3, de la Constitution fédérale, concernant l'adoption par le peuple des traités internationaux. Cet article 89, alinéa 3, inséré le 30 janvier 1921 dans la Constition fédérale à la suite d'une campagne commencée déjà avant la guerre, à l'occasion de la convention du Gothard conclue entre la Suisse et l'Allemagne, comporte que sont soumis au referendum, c'est-à-dire à la ratification du vote populaire, après réunion du nombre réglementaire de demandes, tous les traités internationaux conclus pour une durée supérieure à 15 ans. Aussitôt après l'adoption de la convention par les Chambres fédérales, les adversaires de la convention à Genève constituèrent un comité qui recueillit bientôt le nombre de signatures nécessaire. Le 18 février 1923 avait lieu le rejet de la convention par 414,305 voix contre et 93,892 pour (à Genève, 8,981 contre, 8,610 pour). Le peuple suisse rejetait la convention pour le motif déterminé qu'elle contenait la concession autorisant la France à transférer sa ligne douanière à la frontière politique. Le 19 mars 1923, une note de la Légation suisse à Paris faisait connaître au Gouvernement français que le Gouvernement fédéral n'était pas en mesure de ratifier la convention.

Entretemps, le Gouvernement français avait fait le nécessaire

pour faire passer par la Chambre et le Sénat le projet de loi relatif au transfert du cordon douanier à la frontière politique et l'abolition en fait des zones franches, dont il a été question plus haut. Le 2 février 1923, le projet de loi était adopté par la Chambre, le 16 février suivant par le Sénat. Le même jour, donc quarante-huit heures avant le rejet par referendum de la convention en Suisse, le projet était promulgué comme loi. La loi contenait une disposition suivant laquelle la mise en vigueur s'effectuerait ultérieurement par décret spécial.

Le 21 mars, le Gouvernement français répondit déjà à la note suisse du 19, et les pourparlers reprirent, le Gouvernement français, insistant sur les droits qu'à son avis l'article 435 conférait à la France et les devoirs que la loi française nouvelle du 16 février 1923 imposait au Gouvernement français, et faisant des propositions nouvelles ou demandant que la Suisse en fît de son côté, le Gouvernement suisse insistant sur le fait qu'après le vote populaire du 18 février il ne pouvait plus prêter la main à un accord, dont le point de départ ne serait pas le maintien du régime des zones, insistant aussi sur la nécessité d'élucider au préalable le conflit d'interprétation relatif au dernier alinéa de l'article 435. L'ambassadeur de France à Berne ayant remis le 27 juillet au chef du Département politique suisse, M. Motta, un nouveau projet d'arrangement, celui-ci déclarait, le 16 août, que le projet proposé morcelait simplement en quatre conventions techniques la convention rejetée par le peuple et était de ce chef irréalisable. M. Motta ajoutait qu'il présenterait à la fin de septembre une convention élaborée par la Chambre de commerce de Genève. Comme aux premiers jours d'octobre, le Gouvernement français n'avait pas encore reçu ce projet de convention, le 9 octobre, il trancha la question de sa propre autorité par un décret portant qu'à la date du 10 novembre 1923, la loi du 16 février précédent relative au statut douanier des zones franches entrerait en application. En portant ce décret à la connaissance du Gouvernement fédéral, le Gouvernement français déclara qu'il restait prêt à continuer les négociations, et comme le Gouvernement suisse protestait, le Gouvernement français invoqua que la Suisse avait depuis le mois d'avril fait traîner l'affaire en longueur et fit remarquer que par ce décret il n'avait

aucunement entendu rompre ou interrompre les négociations ou préjuger du résultat, mais simplement voulu permettre aux populations françaises d'attendre sans dommages la réalisation d'une entente. Mais le Gouvernement fédéral mit à la continuation des négociations deux conditions : la suspension de l'application de la loi du 16 février 1923 et l'admission de la part de la France de propositions suisses, qui ne sacrifieraient plus l'essence du régime des zones franches. Si la réponse de la France sur ces deux points ne pouvait pas être favorable, il ne resterait plus que le recours à l'arbitrage. La réponse du Gouvernement français ne fut pas satisfaisante sur les deux conditions posées. Le 10 novembre 1923, quelques minutes après minuit, le cordon douanier français était porté à la frontière politique.

IV

Les deux points de vue français et suisse.

Cette mesure du Gouvernement français du 10 novembre 1923 a mis fin *en fait* au régime des zones franches. La question de droit subsiste. C'est cette question de droit qu'il importe maintenant d'examiner de plus près, et pour ce faire en toute équité, nous voudrions considérer d'abord cette question successivement des deux points de vue, du point de vue français et du point de vue suisse, avec les arguments présentés à l'appui de chaque côté.

Point de vue français. — 1. La situation créée par les traités de 1815-1816 ne correspond plus aux circonstances actuelles. Les conditions économiques ne sont plus les mêmes qu'en 1815 des deux côtés de la frontière. Genève et le pays des zones étaient-ils, il y a un siècle, pour leurs relations économiques astreints à se suffire l'un à l'autre, actuellement par suite de l'établissement des voies ferrées de communication il y a unité entre la Savoie et le reste de la France, comme Genève est unie au reste de la Suisse. Et si à quelques égards, Genève continue à avoir encore besoin de la région environnante et réciproquement, les hommes politiques de ce temps sont plus versés que

ceux d'autrefois dans l'art d'aménager des traités de commerce. On connait les dispositions à prendre pour établir des relations plus souples que par le passé. Tout ce qu'on peut exiger pour répondre aux désirs légitimes de Genève, la convention du 7 août 1921 le donnait. Si on avait dû faire un arrangement pour Genève en 1815 dans les conditions actuelles, on aurait fait une convention comme celle de 1921.

Si l'on considère le maintien des zones au point de vue de l'intérêt qu'elles présentent, on peut dire ceci : Pour les pays qui y étaient soumis, le régime des zones les a empêchés jusqu'à présent de s'adonner à l'industrie et au grand commerce. La Haute Savoie, la grande zone franche d'annexion, possède de nombreuses forces motrices naturelles qu'elle n'a pu mettre en valeur à cause de son isolement douanier et des formalités nombreuses auxquelles est soumise son industrie. La « réciprocité », actuellement proposée par la Suisse ouvrira, dans une certaine mesure, un nouveau marché aux industries de la région, mais c'est un marché étranger et les formalités ne seraient pas diminuées, bien au contraire.

Si l'on envisage la question à un point de vue français plus général on peut dire qu'à la suppression des zones est attaché un intérêt moral en ce sens que la suppression parachèvera l'unité française sous toutes ses formes. Une ligne douanière à l'intérieur du pays n'est plus de ce temps et là, où elle repose sur une obligation envers un Etat étranger, elle est blessante pour l'amour-propre national. A cet égard la presse française a invoqué contre les traités de 1815-1816 leur caractère de « servitude » imposée par la défaite. Cette défaite ayant été effacée par la victoire de 1918, les dispositions incriminées de 1815-1816 ont à disparaître également.

Au point de vue général français, un intérêt matériel est aussi attaché à la suppression des zones, parce que, en raison de l'introduction en franchise de produits étrangers, de l'exemption ou de la minoration des taxes intérieures, de la contrebande du territoire zonien sur le territoire douanier, le Trésor français subit actuellement des pertes très réelles. Certaines lois nouvelles, par exemple celle portant impôt sur le chiffre d'affaires, seraient pratiquement inexécutables dans ces pays, si le régime des zones était maintenu.

2. Dans l'esprit des négociateurs de 1815 et 1816, l'institution du régime zonien avait pour but de consacrer la solidarité économique de pays géographiquement enchevêtrés les uns dans les autres: Genève, Gex et la bande savoisienne devaient dans leur esprit constituer une union, un seul territoire douanier. De la correspondance d'un des négociateurs suisses, Ch. Pictet de Rochemont, il ressortait d'ailleurs aussi, qu'il était entendu qu'il n'y aurait pas de douane à la frontière politique de Genève. Or, en 1849 la Confédération suisse a établi une ligne de douane à la frontière politique de Genève. La France et la Sardaigne auraient pu répondre par une mesure analogue. Elles ont préféré alors négocier et ont obtenu des concessions qu'elles ont momentanément jugées suffisantes. Mais il n'en est pas moins vrai, qu'à partir de ce moment les zones créées par l'Europe sont sorties du droit public européen. D'autre part, en reniant, par l'établissement de sa douane, le principe de la réciprocité dans le placement des lignes douanières, la Suisse s'est arrogé une sorte de privilège économique sur une partie du territoire français, incompatible avec la souveraineté de la France. La réciprocité est la base naturelle des relations entre pays indépendants.

3. Le traité de Versailles a pertinemment reconnu en son article 435 la caducité des stipulations des traités de 1815 et actes complémentaires relatifs aux zones franches. Les signataires du traité de Versailles, qui ont été dans le temps signataires des traités de 1815, étaient — avec les puissances signataires des traités de 1815 mais neutres en 1914-1918, l'Espagne et la Suède, (la Russie ne comptait plus en 1919) — les seules parties ayant qualité pour se prononcer au sujet de la caducité de ces stipulations. L'assentiment de l'Espagne et de la Suède fut ultérieurement obtenu. La Suisse n'a pas été partie signataire des traités de 1815 et n'est *pas* signataire du traité de Versailles. La souveraineté de l'Etat français n'était limitée, en ce qui concerne les zones que par les stipulations de 1815 et actes complémentaires. Du moment que les signataires de ces traités ont prononcé leur caducité, la souveraineté de la France est redevenue entière et la France avait le droit d'établir sur son territoire la ligne douanière là où elle l'entendait et de prendre unilatéralement les me-

sures législatives abolissant les zones franches et portant le cordon douanier à la frontière politique. Le seul droit de la Suisse est de se faire octroyer certaines garanties d'ordre économique. L'accord commun prévu par l'article 435 (fin) a trait seulement à ces garanties ou compensations. L'entente n'ayant pu se faire à ce sujet, on pourrait charger un arbitre de dire ce qu'elles doivent être.

D'ailleurs, dit encore le Gouvernement français [1], la Suisse a été consultée dans le temps sur la teneur à donner à l'article 435. En se déclarant d'accord avec le texte de cet article, la Suisse reconnut elle-même que le régime des zones ne correspondait plus aux circonstances actuelles. Dans la lettre du 5 mai 1919 insérée dans le traité de Versailles comme annexe de l'article 435 le Gouvernement suisse tenta bien de revenir sur la concession, qu'il avait faite en acceptant le texte de l'article, et déclara que la Suisse ne pouvait accepter de voir modifier la situation douanière des zones franches. Mais par une lettre également insérée dans le traité de Versailles, le Gouvernement français déclara explicitement ne pas partager cette manière de voir.

4. Le Gouvernement français ne peut comprendre comment la ligne douanière peut apporter à la frontière genevoise plus de gêne que le cordon de police placé depuis la guerre à cette frontière pour le contrôle des passants et du trafic à l'égard des passeports et l'exportation de valeurs et pour la perception de certaines taxes fiscales: taxe de luxe, taxe sur le chiffre d'affaires, taxe sur les automobiles.

5. Enfin on craint en France que par le régime des zones franches les populations de ces zones soient menacées du danger de l'« helvétisation ». Séparés de leurs concitoyens par la barrière douanière comme ils l'étaient autrefois par le manque de communications, les zoniens se sentent attirés vers la grande ville toute proche, où trente mille des leurs sont établis, et dont la prospérité s'est merveilleusement accrue depuis un demi-siècle grâce à eux (*Revue des Deux Mondes* du 15 août 1912, p. 814).

(1) Rapport au Président, accompagnant le décret concernant l'abolition des zones, dans le *Journal officiel* du 10 octobre 1923.

Point de vue suisse. — 1. La situation créée par les traités de 1815 et actes complémentaires, en tant que comportant l'existence de zones franches autour de Genève, n'est nullement en désaccord avec les circonstances actuelles. Les zones franches de la Savoie et la ville de Genève se partagent la même vallée, la vallée qui s'étend entre la chaîne du Jura et les montagnes du Faucigny. Genève et le reste de la vallée forment une unité dont la ville est par la force des choses le centre économique. On a en 1815 eu conscience de cette situation particulière et alors qu'on lui refusait l'union politique, on a voulu garantir à la ville du moins l'union économique, dont elle avait déjà joui dans les siècles précédents, en écartant d'elle le cordon économique. On assurait ainsi à la ville son approvisionnement régulier et la faculté de payer cet approvisionnement en important en toute franchise dans les zones ses produits industriels. La multiplication des moyens de communications, spécialement la création de voies ferrées, ont certainement changé quelque peu la situation et pu diminuer la valeur des zones pour Genève et réciproquement. Mais elle n'ont pas supprimé cette valeur. La ville de Genève a encore toujours un intérêt capital à s'approvisionner de produits agricoles dans les zones et à pouvoir y écouler ses produits industriels. En 1913, l'année avant la guerre, l'exportation et le transit à destination des zones atteignait pour le commerce de gros et la fabrication de Genève, 15 millions de francs, le trafic de perfectionnement 2 millions. Quant au commerce de détail il faisait pour environ 9 millions d'affaires avec les habitants des zones. Cela représente un total de 26 millions. Sur le premier poste l'importance des petites zones était du tiers ou du quart; pour le commerce de détail les petites zones avaient une valeur au moins égale, si ce n'est même supérieure à la grande.

Se demande-t-on si le traité du 7 août 1921 ne donnait pas les mêmes possibilités que les zones, on pourrait en théorie peut-être répondre affirmativement. Mais en pratique cette réponse affirmative serait inexacte. D'abord des formalités vexatoires peuvent venir diminuer les résultats des dispositions favorables du traité. Ensuite en ce qui concerne plus spécialement la possibilité d'exporter, la liste dans la convention de 1921 des produits suisses, admis à l'exportation, et des quantités fixées (contin-

gents) a fait l'objet de beaucoup de critiques. Elle ne correspondait pas aux facultés exactes et actuelles de l'industrie et du commerce suisse. Puis, à ces facilités d'exportation dans les zones, le Gouvernement français a refusé à accorder la pérennité, alors que les dispositions des traités de 1815-1816 n'étaient pas soumises au temps. Enfin, un des grands avantages du régime des zones était que les Savoyards et les Gessiens, qui venaient vendre en Suisse leurs produits de marché, se pourvoyaient, avant de rentrer chez eux, dans les magasins de Genève des objets ou produits dont ils avaient besoin pour leur consommation et les emportaient chez eux sans payer aucun droit et sans limitation de quantité. La convention du 7 août 1921 faisait un effort pour conserver ce trafic. En réalité, elle l'étouffait. Elle disposait que les Savoyards et Gessiens pourraient rapporter chez eux en franchise pour 115 francs par tête et par an de marchandises achetées à Genève. Cette disposition, d'après l'exposé des motifs du message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 10 octobre 1921, prétendait conserver au commerce genevois la possibilité d'exporter chaque année hors de tout contingent pour environ 15 millions de francs dans les anciennes zones. Mais il y avait bien quelque chose à rabattre de ce prétendu avantage. D'abord la disposition excluait du bénéfice de ce régime non seulement les articles soumis en France à un monopole ou à une taxe intérieure: sel, tabac, alcool, etc., mais encore différents autres articles très importants pour le commerce genevois. Puis pour en arriver à un total de 15 millions on admettait que la population totale des anciennes zones, environ 200,000 habitants, hommes, femmes et enfants viendrait faire ses menus achats à Genève et il est bien évident que de très nombreuses familles des anciennes zones ne venaient pas en ligne de compte pour faire des emplettes à Genève.

La suppression des zones avec traité comme celui de 1921 donnerait à Genève un régime compliqué de contingents et de formalités, donc un pays seulement ouvert en partie au lieu d'un pays ouvert en entier, au lieu d'un pays dont elle dispose sans restriction et sans contrôle pour tous les produits provenant de son agriculture, de son industrie et de son commerce. La conclusion simpose.

Mais dans l'attachement des Genevois à cette institution des zones il ne faut cependant pas voir une simple question de ravitaillement et de faculté d'exportation. C'est pour une grande partie, pour la plus grande partie, une question de sentiment. Le point cardinal est celui-ci. Les zones, on l'a déjà remarqué, sont un produit de la situation géographique de Genève et du pays environnant. Cette situation est restée la même. Encore aujourd'hui Genève, entourée d'une frontière étrangère de plus de 100 kilomètres sur une frontière avec les autres cantons suisses de 3 ou 4 kilomètres, est politiquement une enclave en pays étranger. Mais ce pays étranger est pour le Genevois son horizon, est pour lui la silhouette familière qu'il contemple à toutes les heures de sa vie. Ce pays est pour lui la campagne où, quoique politiquement elle ne fît pas partie de sa république, il pouvait depuis toujours se mouvoir librement grâce à un *modus vivendi* conclu avec les maîtres de ce territoire, de sorte que la population genevoise ne sentait pas trop la terre étrangère, aussitôt qu'elle franchissait les portes de sa cité. Pour faire comprendre ce que ce territoire environnant représente pour Genève, il suffit de relever que 43 routes à voitures, nombre de chemins à piétons, 6 tramways, 2 chemins de fer relient à l'heure actuelle Genève à cette région. Genève avait réussi depuis toujours à tenir éloignés la barrière et les gardes-barrières. Le geste de la France renverse brusquement ce qui existait depuis le moyen-âge. Est-il étonnant qu'elle proteste?

Les Suisses font d'ailleurs remarquer que les habitants des anciennes zones, de leur côté, en désirent tout autant le maintien. Lors de la discussion au Parlement français du projet de loi, concernant le nouveau régime douanier des zones, qui allait devenir la loi du 16 février 1923, les députés des zones firent une opposition sérieuse aux propositions du Gouvernement français. Un de ces députés introduisit le 31 janvier 1923 une motion tendant à surseoir à la discussion du projet de loi jusqu'à ce que les conseils municipaux des régions intéressées eussent donné leur avis. Cette motion réunit 247 voix contre 330. Un désir analogue avait été manifesté en 1920 par 171 conseils municipaux. Un autre député déclara le 1er février 1923 à la Chambre : « Les Savoyards zoniens espèrent mainte-

nir leurs franchises et leurs droits acquis par de longs et persévérants efforts. Ils veulent garder intangible ce patrimoine de liberté, que leurs pères leur ont légué et qu'ils entendent transmettre intact à leurs descendants. »

Les Suisses remarquent encore que la population des zones s'est consacrée presque exclusivement à la culture de la vigne et à l'élevage du bétail. Si le marché suisse leur est fermé par des droits élevés, les zones auront très certainement à subir une crise surtout en ce qui concerne la vigne, dont les vins ne sont que peu appréciés sur le marché français. En 1913 le pays des zones exportait 23 millions de produits, dont environ 12 millions en franchise, du côté suisse, sans compter les exportations de détail, maraîchères..., qui échappent aux statistiques (1).

A l'argument de la France, qu'elle ne peut pas se résoudre à ne pas voir disparaître la dernière des servitudes imposées en 1815 par la défaite, la Suisse répond que les petites zones de 1815-1816 ne sont que la consécration moderne de franchises beaucoup plus anciennes, datant des ducs de Savoie et de Henri IV et nécessitées par la position géographique de Genève; que cette circonstance enlève tout caractère odieux aux zones; que le roi de Sardaigne, qui les a acceptées, n'était pas un vaincu en 1815; que Napoléon III, souverain d'une France puissante et victorieuse, n'a vu rien d'humiliant à créer en 1860 une nouvelle zone, six fois plus étendue que les anciennes; que tout engagement international comporte une diminution de la souveraineté complète, mais que l'essentiel est que cette diminution ait été consentie, et que dans le cas, dont il s'agit ici, le consentement a été acquis dans les actes passés en 1815 et 1816 par la France et la Sardaigne.

2. Par le rachat des péages cantonaux et l'établissement de douanes fédérales à la frontière genevoise en 1849, la Suisse n'est en aucune façon sortie du statut juridique fixé par les traités de 1815-1816. Les traités ne réclamaient de la Suisse aucune exemption de péages pour les produits des zones ou pour ceux des pays limitrophes. Au contraire, l'article 6 du traité de Turin du 16 mars 1816 indique que les denrées et marchandises prove-

(1) Voir aussi l'article de T. de Saint-Séverin, dans la *Revue de Paris* du 1er novembre 1923.

nant des Etats sardes étaient frappés de droits à l'entrée des cantons du Valais et de Genève. D'autre part, dans les négociations, qui ont conduit à ces traités de 1815-1816, ne se retrouvent ni un mot, ni une indication dont il pourrait être conclu en faveur de l'exemption des droits de douane appliqués aux produits gessiens pénétrant en Suisse. Au surplus les douanes à la frontière genevoise ne sont pas une innovation des lois de 1849 et de 1851, puisque le pacte fédéral du 7 avril 1815 et les lois genevoises du 4 novembre 1815 et du 30 mai 1816 avaient rétabli des perceptions analogues du XVIIIe siècle ou institué des péages, que la Confédération n'a fait que remanier en 1849 et en 1851. Les Gouvernements sarde et français ont d'ailleurs, après quelques discussions, admis l'institution des douanes fédérales, puisqu'ils acceptèrent de régler contractuellement les modalités des échanges au travers de ces douanes, la Sardaigne par le traité de commerce du 8 juin 1851, la France par le règlement relatif au pays de Gex du 30 juin 1864. Bien plus, sans plus protester, la France institua la grande zone, dite d'annexion, de 1860. L'établissement des douanes fédérales à la limite des zones ne peut donc être invoqué comme une violation des stipulations anciennes de nature à interdire à la Suisse aujourd'hui la possibilité de se réclamer des traités de 1815-1816.

3. La Suisse invoque la lettre des traités de 1815-1816. De par ces traités les zones franches font partie du droit public de Genève. Aussi longtemps que la convention nouvelle prévue à la fin de l'article 435 du traité de Versailles n'aura pas modifié le régime institué par les traités de 1815-1816, ces traités doivent être respectés.

La mention des zones franches dans l'article 435 n'avait pour but que d'obtenir le désintéressement des différents signataires des traités de 1815-1816 pour le moment où la France et la Suisse voudraient procéder à la revision du régime des zones, mais le texte ne préjuge pas la teneur de la convention à conclure entre les deux Gouvernements. Les Suisses font ressortir ici que tout d'abord le Gouvernement français avait voulu mentionner dans l'article 435 *l'abrogation* des zones. Le projet français disait en effet: « En conséquence ces stipulations sont « et demeurent abrogées et la France pourra régler, d'accord

« avec la Suisse, le régime de ces territoires. » La Suisse avait alors exprimé le désir de voir le Gouvernement français renoncer à faire mention des zones dans le traité, et c'est alors que M. Ador, le Président de la Confédération appelé à Paris, fut mis en présence de deux documents, qui furent déterminants dans la décision, à laquelles s'arrêta le Gouvernement suisse: tout d'abord, une note remise le 29 avril 1919 par le ministre des affaires étrangères français, M. Pichon, déclarant que le Gouvernement français ne songeait à se prévaloir vis-à-vis de la Suisse de l'abrogation du régime zonien qu'après que les négociations à nouer à ce propos entre les deux Gouvernements auraient abouti à un accord; puis une nouvelle rédaction de la dernière partie de l'article 435 soumise à M. Ador le 3 mai suivant. Dans cette nouvelle rédaction, il n'est plus fait mention de l'*abrogation* des stipulations relatives aux zones. Les Puissances reconnaissent simplement que les stipulations relatives aux zones ne correspondent plus aux circonstances actuelles, mais laissent le règlement du nouveau régime à inaugurer pour les zones à une entente préalable spéciale entre la France et la Suisse. Le consentement donné par la Suisse dans sa note du 5 mai 1919 au texte en dernier lieu proposé réalisa définitivement l'accord entre la France et la Suisse au sujet de l'article 435 à insérer dans le traité de paix..., mais le réalisa sous les réserves stipulées dans cette note. Et les Suisses font remarquer que la note française en date du 18 mai suivant, qui est également annexée à l'article 435 du traité et qui repousse les réserves suisses, n'a aucunement la même valeur que la note suisse du 5, parce qu'au moment où cette note française fut envoyée, la remise solennelle des conditions de paix aux délégués allemands était déjà opérée et que cette note était par conséquent tardive. Elle indiquait un sens que la France tendait à donner après coup à une rédaction, qu'elle avait elle-même modifiée dans le but de lui ôter la signification d'une abrogation des dispositions de 1815 relatives aux zones. Ce qui est certain, c'est que dans l'idée du Gouvernement fédéral de son adhésion au texte de l'article 435, disant que les stipulations de 1815 relatives aux zones ne correspondaient plus aux circonstances actuelles, il n'était pas permis de conclure qu'il se ralliait à la

suppression de ces zones. Il n'avait en vue qu'un règlement mieux approprié des modalités des échanges. Et en second lieu, dans son esprit, il ne faisait pas de doute — cela aussi était relevé dans la note du 5 mai — que tant que l'entente préalable prévue à la fin de l'article 435 n'était pas intervenue, les stipulations des traités de 1815 et 1816 subsistaient malgré le Traité de Versailles.

Comment la Suisse se figurait-elle cette entente? Les négociateurs suisses l'ont dit à plusieurs reprises, et le chef du Département politique à Berne, M. Motta, l'a répété dans son discours du 20 décembre 1923 au Conseil national : la Suisse était prête à tenir compte des « circonstances actuelles » en garantissant aux habitants du pays de Gex et de la Haute-Savoie « la réciprocité complète de la liberté des échanges » que les traités de 1815 et 1816 n'avaient pas prévue. Libre importation donc accordée aux populations gessienne et savoisienne de *tous* leurs produits, tant manufacturés que naturels. La Suisse envisageait cette réciprocité accordée comme la contre-partie à fournir par elle à la prestation française. La France se serait engagée, de son côté, à maintenir les petites zones assurées à la Suisse par les traités de 1815 et 1816 et, en outre, la zone d'annexion de 1860, dont la conservation dépendait du bon vouloir de la première.

4. A l'argument de la France : « Vous avez déjà le cordon dit « de police à vos portes, le cordon de douane n'apportera pas « plus de gêne », les Suisses font remarquer tout d'abord que le cordon dit de police, d'après un communiqué officiel du Gouvernement français au Conseil fédéral, ne fut établi dans le temps — 9 janvier 1918 — « qu'en vue des nécessités de guerre, à l'exclusion d'opérations douanières », et que le Gouvernement fédéral pouvait donc espérer que le cordon disparaîtrait avec les mesures de guerre qui l'avaient fait naître. Les Suisses ajoutent qu'une enquête a démontré que très certainement l'action du cordon de police est devenue peu à peu contraire à la lettre et à l'esprit des traités de 1815 et 1816, en particulier là où il a perçu à la frontière des taxes à l'importation et appliqué des mesures de prohibition à l'entrée et à la sortie. Mais en tout cas, disent les Suisses, le cordon de police en question n'est pas à comparer avec un réseau de douane. Le cordon de police est

une chose désagréable, certes, mais un réseau de douane, avec ses deux ou trois lignes parallèles de postes, avec sa zone de servitude de 20 à 25 kilomètres, soumise à des mesures spéciales de contrôle contre contrebande et fraude, est une puissance de compression autrement redoutable et redoutée pour l'enclave que forme Genève. Redoutée aussi parce que la douane, étant données les conditions mauvaises du terrain — 100 kilomètres de frontière souvent très capricieuse sur un espace restreint — sera peu opérante et suscitera une contrebande difficile à réprimer, démoralisante pour les populations et sera cause de complications et d'incidents fréquents qui aigriront les esprits.

5. L'argument de la France, que le régime des zones menacerait les populations du danger de l'« helvétisation », n'est pas admissible. Les zones existent depuis plus d'un siècle. La zone gessienne a toujours fait partie de la France, et depuis plus de soixante ans l'ancienne zone sarde en fait partie également. Jamais fait ne s'est produit qui pût faire douter de la loyauté des sentiments des populations envers la France. Et cette loyauté a fait ses preuves d'une façon éclatante pendant la grande guerre.

V

Conclusions.

Après l'exposé des points de vue adverses, il s'agit maintenant d'apprécier les arguments invoqués de part et d'autre. Et alors, tout d'abord, il semble que les arguments invoqués par la France en ce qui concerne le danger de l'helvétisation et le cordon de police ne sont pas très concluants. Le cordon de police apparaît même comme une mesure qui est déjà en soi contraire aux traités de 1815 et 1816. L'argument fondé sur le fait de l'établissement d'une ligne de douane fédérale à la frontière politique de Genève en 1849 semble plus important. Mais au sujet de cet argument, on peut remarquer : 1° qu'en fin de compte, la France et la Sardaigne ont accepté la ligne de douanes suisse contre certaines concessions; 2° qu'en 1919 la France, au lieu de supprimer purement et simplement les petites zones sarde et gessienne, a cherché un accord avec la Suisse et a donc admis que la question devait être traitée d'accord avec elle.

Quant à la question si la situation créée par les traités de 1815 et actes complémentaires, en tant que comportent l'existence de zones franches autour de Genève correspond encore ou ne correspond plus aux circonstances actuelles, elle se résout dans cette autre question pratique : à quel degré le maintien ou la suppression des zones franches présentent-ils, soit pour le pays zonien, soit à un point de vue plus général, pour la France, soit pour Genève, un caractère d'intérêt essentiel?

En ce qui concerne le pays zonien lui-même, aussitôt que, le régime spécial définitivement supprimé, la Suisse lui appliquerait le régime douanier de droit commun, il subira inévitablement, ainsi qu'il a été relevé du côté suisse, une crise économique. Son intérêt comporte donc le maintien des zones.

Au point de vue général français, il y a certainement un double intérêt à la suppression, un intérêt moral et matériel, mais pas un intérêt, à ce qu'il semble, tellement vital et urgent que devant lui l'intérêt et le droit de tiers doivent disparaître. L'intérêt moral (la suppression fera disparaître l'anomalie d'une douane intérieure et parachèvera ainsi l'unité française sous toutes ses formes) n'est pas d'une telle importance. Et que pèse l'intérêt matériel en jeu vis-à-vis de la perte éventuelle pour la France de l'amitié et de la sympathie du peuple suisse?

Si on considère les choses au point de vue genevois, il y a d'abord un intérêt matériel, mais surtout une question de sentiment. Ce sentiment est-il moins respectable que les autres intérêts en jeu?

En ce qui est maintenant enfin de la question de droit, pour la bien juger, il s'agit tout d'abord de se rendre compte de la structure juridique de l'accord passé entre la France et la Suisse en mai 1919. Dans une note adressée au Gouvernement fédéral en date du 14 juin 1919 l'ambassadeur français remarque que l'article 435 du Traité de Versailles contient un texte concerté entre le Gouvernement français et le Président de la Confédération, M. Ador, et que ce texte était le résultat d'une entente. Toutefois, l'article 435 ne forme pas en soi une convention entre les deux pays. C'est pour la Suisse une *res inter alios acta*. Mais au sujet du contenu de cet article un accord *(agreement)* a eu lieu entre les deux pays en question. Cet accord s'est effectué

en partie dans des négociations verbales, en partie au moyen d'un échange de notes diplomatiques et a trouvé, semble-t-il, son point culminant dans la note suisse du 5 mai 1919, annexée au traité. La teneur exacte de cet accord n'est formulée nulle part. Des documents publiés il appert ce qui suit. La France s'engageait à effectuer le nécessaire pour faire reconnaître dans le Traité de Versailles la neutralité permanente de la Suisse; à cet engagement il a été satisfait par la phrase incidente qui ouvre l'article 435 du traité. De son côté, la Suisse acquiesçait à l'insertion dans le traité d'un article (le même article 435 dans sa teneur actuelle) constatant: 1° que les stipulations des traités de 1815 relatifs à la zone neutralisée de la Savoie ne correspondaient plus aux circonstances actuelles et que la France et la Suisse s'étaient déjà entendues pour l'abrogation de ces stipulations; 2° que les stipulations des traités de 1815 et actes complémentaires relatifs aux zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex ne correspondaient également plus aux circonstances actuelles et qu'il appartenait à la France et à la Suisse de conclure une convention ultérieure à ce sujet.

En ce qui concerne la reconnaissance de la neutralité permanente de la Suisse, une obligation pour celle-ci de faire quoi que ce soit ne découle pas de l'accord passé.

En ce qui est de l'abrogation des stipulations relatives à la zone neutralisée de la Savoie, l'article 435 constate qu'un accord est déjà intervenu entre la France et la Suisse. Dans sa note du 5 mai 1919, la Suisse a expressément stipulé qu'il n'y avait rien de définitif à cet égard aussi longtemps que les Chambres fédérales n'auraient pas donné leur approbation à l'accord intervenu. A ce sujet, notons que le Conseil fédéral commença par proposer, dans un message du 14 octobre 1919 à l'Assemblée fédérale, de décréter une approbation générale des trois différents points sur lesquels avait porté l'accord : 1° la reconnaissance de la neutralité perpétuelle de la Suisse; 2° l'abrogation de la neutralisation de la Savoie; 3° les zones franches. Le Conseil national de l'Assemblée donna effectivement suite à cette proposition le 21 novembre 1919. Mais ensuite le Conseil fédéral se ravisa. Il avait reconnu que la neutralité suisse, sa définition,

sa nature, n'étaient pas des faits qui appelaient ou exigeaient une ratification. Pour ce qui concernait la question des zones franches, il était d'avis que le fait du désintéressement des puissances tierces dans le règlement à intervenir entre la France et la Suisse n'était pas non plus un objet qui exigeait d'être ratifié et estimait d'ailleurs que les points de vue échangés entre le Gouvernement fédéral et le Gouvernement français dans les différentes notes n'étaient pas assez cohérents pour pouvoir donner lieu à un acte de ratification (1). Le 2 décembre 1921, le Conseil fédéral proposa donc à l'Assemblée fédérale une nouvelle rédaction du décret d'approbation, nouvelle rédaction dans laquelle il n'était plus question que du point spécial de la renonciation de la Suisse à ses droits sur la zone neutralisée de la Savoie et dans laquelle était insérée en même temps la clausule de referendum populaire, devenue nécessaire depuis le 30 janvier 1921. A son tour le Conseil des Etats vota le décret en cette forme nouvelle. Le projet-décret doit maintenant revenir en délibération au Conseil national pour liquider les divergences. Mais cette délibération n'a pas encore eu lieu. En conséquence, le Conseil fédéral n'est pas encore en mesure de procéder une ratification de l'accord intervenu en tant que se rapportant à l'abrogation de la neutralisation de la Savoie.

En ce qui concerne maintenant les zones franches, de l'acquiescement du Gouvernement suisse à l'insertion de l'article 435 dans le Traité de Versailles dans sa teneur actuelle et de la note du 5 mai 1919, par laquelle il donna cet acquiescement, il découle que ce Gouvernement s'est *engagé* à conclure une convention ultérieure avec la France, réglant le régime de ces zones : il a passé ce qu'on appelle un « pactum de contrahendo ».

Deux questions se présentent. 1° Dans quelle mesure cet engagement pris par le Conseil fédéral lie-t-il l'Etat suisse? 2° Quel devra être le contenu de la convention à conclure ultérieurement.

Occupons-nous d'abord de la question posée en premier lieu. Pour que l'Etat suisse soit formellement lié, ce n'est pas assez qu'il y ait un accord passé entre le Conseil fédéral et le Gouver-

(1) Discours du conseiller fédéral M. Motta, au Conseil des États, prononcé le 22 décembre 1921

nement étranger. Un Etat ne peut être lié envers un Etat étranger, que si sa volonté de se lier s'est exprimée d'après le droit public interne de cet Etat [1]. La ratification de l'accord conclu par l'autorité compétente est un complément nécessaire pour la validité de cet accord. Pour les accords avec les Gouvernements étrangers conclus pour une durée supérieure à quinze ans, le droit public interne suisse exige en premier lieu l'approbation de l'Assemblée fédérale (Conseil national et Conseil des Etats), en second lieu — sous certaines conditions — l'approbation du peuple. Cette approbation de l'accord fut — nous l'avons vu — en ce qui concerne les Chambres fédérales dans la note du 5 mai 1919 réservé expressément pour l'abrogation des stipulations relatives à la zone de neutralité de Savoie. Mais cette approbation est *conditio juris* pour la validité des conventions, même si elle n'a pas été expressément formulée, de sorte qu'elle est aussi rigoureusement nécessaire pour la question des zones franches économiques. Comme nous l'avons relevé ci-dessus, le Conseil fédéral a estimé en décembre 1921 que les vues échangées dans l'affaire des zones entre les Gouvernements suisse et français dans les notes envoyées de part et d'autre, n'étaient pas assez cohérentes pour pouvoir donner lieu à un acte de ratification. Le Conseil fédéral fut apparemment d'avis que cette ratification aurait lieu par le fait de l'approbation de la Convention même que le Gouvernement suisse avait accepté de conclure ultérieurement et sans doute cette manière de voir peut être partagée. Seulement, aussi longtemps que cette convention n'aura pas été réalisée et ratifiée, il n'y aura pas d'engagement réel de l'Etat suisse quant à l'accord primordial.

Et maintenant la question posée en second lieu: Quel devra être le contenu de la convention que le Gouvernement suisse a accepté de conclure ultérieurement? Tout d'abord, nous relevons encore une fois que le Gouvernement suisse a acquiescé à la teneur actuelle de l'article 435 du Traité de Versailles. L'alinéa 2 de cet article constate que les stipulations des traités de 1815 et des autres actes complémentaires relatifs aux zones franches ne correspondent plus aux circonstances actuelles. Il importe de réchercher ce que disent exactement ces stipulations

[1] Pradier Fodéré. *Cours de droit diplomatique* II. p. 477.

des traités de 1815 et actes complémentaires relatifs aux zones visées par l'article 435, alinéa 2. Il s'agit ici de l'article 1, paragraphe 3, du Traité de Paris du 20 novembre 1815 et des articles 3 et 4 du Traité de Turin du 16 mars 1816.

L'article 1, paragraphe 3, du Traité de Paris du 20 novembre 1815 stipule : « La ligne des douanes françaises sera placée à « l'ouest du Jura, de manière que tout le pays de Gex se trouve « hors de cette ligne. »

L'article 3 du Traité de Turin du 16 mars 1816 stipule : « La « ligne des douanes dans le voisinage de Genève et du lac passera « à partir du Rhône par Cologny, Valleiry, Chenex, Le Luiset, le « Châble, la Sappey, le Viaison, Etrambières, Annemasse, Ville-« la-Grand, le long du cours du Foron jusqu'à Machilly, puis « Douvaine et Colongette jusqu'au lac et le long du lac jusqu'à « Meillerie, pour reprendre ensuite et continuer la frontière « actuelle par le poste voisin de Saint-Gingolph; etc... »

L'article 4 du Traité de Turin susdit stipule : « La sortie de « toutes les denrées du duché de Savoie destinées à la consomma-« tion de la ville de Genève et du canton sera libre en tout temps « et ne pourra être assujettie à aucun droit, sauf, etc... »

Si on considère les stipulations citées des Traités de Paris et de Turin, il ne semble pas douteux que ce qui, d'après les parties contractantes du Traité de Versailles, ne correspond plus aux circonstances actuelles, c'est bien la ligne de douanes placée à l'ouest du Jura et celle passant à partir du Rhône par Cologny, Valleiry, etc., jusqu'au lac Léman, donc ce que le Gouvernement fédéral rappelle la *structure douanière des zones* et que ce qui devra donc être réglé entre la France et la Suisse est cette structure douanière. Mais au moment où le Gouvernement suisse accepte l'insertion de l'article 435 dans le Traité, il fait dans sa note du 5 mai 1919 des réserves expresses et déclare que dans sa pensée il ne s'agit pas, dans l'accord à conclure, de modifier la structure douanière : le nouveau règlement devra laisser le régime des zones intact; il s'agit uniquement de régler d'une façon mieux appropriée aux conditions économiques actuelles les modalités des échanges entre les régions intéressées. Là où, au moment même d'accepter l'article 435, la Suisse a si pertinemment fait connaître le sens, qui dans sa pensée devait être donné

à l'article, il n'est pas permis, quoique le France ait — dans une note du 18 mai 1919 — immédiatement protesté contre cette interprétation et ait fait connaître une interprétation différente, de considérer la Suisse comme liée autrement que dans le sens et dans les limites où elle a expressément accepté l'article. Comme il appert des deux notes de la Suisse et de la France du 5 et 18 mai, l'accord de volonté des deux parties nécessaires pour réaliser une obligation bilatérale entre elles a fait ici défaut.

Dans une note du 29 mai 1919, répondant à la note française du 18 mai précédent mentionnée, le Gouvernement fédéral fait pour ainsi dire ses excuses au Gouvernement français pour ce qui s'est passé. Il a donné, dit-il, son adhésion — quoique sous réserve — au texte proposé par le Gouvernement français, parce que le temps manquait et qu'il voulait être agréable au Gouvernement français.

Peut-être aussi, ajouterons-nous, a-t-il été poussé en partie à accepter — et cela sans qu'il en fut tout à fait conscient lui-même — parce qu'il était pressé de voir passer dans le Traité de Versailles la reconnaissance de sa neutralité. Il semble que très certainement il aurait agi mieux et plus prudemment *en n'acceptant pas* le texte qui lui était proposé. De son côté le Gouvernement français, en prenant connaissance de la note suisse du 5 mai 1919 et des réserves faites par le Gouvernement fédéral, aurait mieux fait de ne pas laisser insérer dans ces conditions l'article 435 dans le Traité.

Par conséquent pose-t-on la question : la Suisse s'est-elle, par l'acquiescement donné par le Conseil fédéral dans la note de la légation suisse à Paris du 5 mai 1919 à l'article 435 du Traité de Versailles, liée à coopérer à un accord réglant le régime des anciennes zones franches de telle sorte que la ligne de douane française est portée à la frontière, on peut répondre: Non.

La conclusion est donc: 1° l'accord passé entre la France et la Suisse en mai 1919 au sujet des zones franches, ne liera réellement l'Etat suisse que quand il aura reçu l'approbation des autorités suisses compétentes, ce qui pourra avoir lieu par le fait de la conclusion de la convention promise elle-même;

2° l'accord passé ne contient, par suite des réserves faites dans la note suisse du 5 mai 1919, pas d'engagement dans le sens voulu par la France.

Fait-on remarquer que l'article 435 du Traité de Versailles établit de son propre chef la caducité des traités de 1815-1816, que les signataires des traités de 1815-1816, signataires également du Traité de Versailles, sont les seules parties en cause, que la Suisse n'est pas signataire de ces différents traités, et que les stipulations des traités de 1815-1816 sont donc devenues caduques, que la Suisse le veuille ou non, il peut être répondu ce qui suit:

D'abord du Traité de Turin du 16 mars 1816, instituant la petite zone sarde, la Suisse *est* signataire. En ce qui concerne la zone du pays de Gex, cette zone a été créée, en effet, par un traité (le traité de Paris du 20 novembre 1815, art. 1, par. 3) que la Suisse ne signa pas. Mais par un acte du même jour les six puissances signataires dudit Traité de Paris, prenant note de l'accession de la diète helvétique à la déclaration du Congrès de Vienne du 20 mars 1815 et des diverses conditions y posées, faisaient de leur côté — comme contre-partie de la transaction ainsi passée avec la Suisse — une reconnaissance formelle de la neutralité perpétuelle de ce pays et en même temps lui garantissaient l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire. Et quand cet acte du 20 novembre 1815 garantit à la Suisse « l'intégrité et « l'inviolabilité de son territoire dans ses nouvelles limites, con- « formément à la disposition du protocole du 3 novembre, « ci-joint en extrait », et que cet extrait (art. 5) mentionne que le Gouvernement français a consenti à reculer ses lignes de douanes des frontières de la Suisse du côté du Jura, il semble bien qu'on peut tenir pour établi que les six puissances par cet acte du 20 novembre 1815 ont garanti en même temps à la Suisse, en échange de son accession à la déclaration du 20 mars précédent, le recul des douanes dans le pays de Gex. L'acte d'accession de la Suisse et l'acte des six puissances du 20 novembre 1815 en question forment ensemble une transaction, qui fait du recul du cordon douanier en pays de Gex un droit acquis pour la Suisse, qui ne pouvait plus lui être enlevé sans son acquiescement. Le Gouvernement français d'avril-mai 1919

paraît avoir senti cette particularité, lorsqu'il a cherché le consentement de la Suisse à l'insertion de l'article 435 dans le Traité de Versailles.

Dans les pages qui précèdent, on a tâché de donner un exposé aussi impartial que possible du conflit qui a si malheureusement surgi entre la France et la Suisse. En ce moment, les deux Gouvernements se trouvent engagés dans une impasse, dont il leur sera difficile, l'amour-propre respectif s'y étant mêlé, de sortir sans le concours d'un pouvoir tiers impartial, arbitre ou Cour permanente de justice internationale, qui leur montre la voie du droit. La Suisse et la France envisagent heureusement toutes deux cette solution. La seule chose, qui retarde l'entrée dans la voie de cette solution, est la question de trouver la formule du point de litige à porter devant le tribunal arbitral ou judiciaire. Cependant, cette question paraît simple, si on se rend compte de la situation. Résumons-la en quelques mots.

Les traités de 1815-1816 consacrent l'union économique de Genève et du pays environnant en décrétant que la ligne douanière, alors sarde et française, se trouvera désormais à quelques kilomètres à l'intérieur du pays sarde et français. Il est admissible que les négociateurs des traités présupposaient que du côté genevois on continuerait à ne pas ériger de barrière économique réelle. En 1849 une modification de l'état de choses existant a lieu par l'établissement des douanes fédérales. France et Sardaigne acceptent cependant ces douanes, en se contentant de quelques concessions de la part de la Suisse. En 1919 la France, devenue le seul pays limitrophe de Genève, estime que la situation est devenue désuète parce que : 1° la Suisse a violé l'union économique en 1849 ; 2° Genève et le pays environnant, par suite des moyens de communication entre Genève et le reste de la Suisse et Savoie et le reste de la France n'ont plus besoin de l'union économique ; 3° les zones franches comportent des préjudices pour leur population et pour le Trésor français.

Cependant la France estime que pour l'abrogation des dispositions des traités de 1815-1816 le concours de la Suisse est nécessaire et conclut un accord avec son Gouvernement : le Gouver-

nement fédéral consent à l'insertion dans le Traité de Versailles d'un article 435 portant e.a.: Les dispositions des traités de 1815-1816 relatives aux zones ne correspondent plus aux circonstances actuelles et la France et la Suisse règleront d'un commun accord le régime de ces territoires. Toutefois, en acceptant cette rédaction, le Gouvernement suisse déclare que dans sa pensée il s'agit non pas de modifier la structure douanière des zones, mais seulement de régler d'une façon mieux appropriée aux conditions économiques les modalités des échanges et que jusqu'au moment où le nouvel arrangement sera intervenu les stipulations de 1815-1816 resteront en vigueur. Mais à l'encontre de ces réserves suisses, le Gouvernement français proclame aussitôt le droit de la France d'établir sa ligne douanière à sa frontière politique. Déjà, dès le début donc, désaccord dans l'accord.

Dans le courant des négociations concernant la convention ultérieure à passer ce désaccord s'accentue. La France s'évertue à faire passer dans cette convention le transfert du cordon douanier à la frontière politique; la Suisse se refuse obstinément à ce transfert. Le 7 août 1921, le Gouvernement suisse cède, mais le peuple suisse par un referendum du 18 février 1923 refuse d'homologuer la convention intervenue. Alors la France, au lieu d'attendre plus longtemps le commun accord, effectue le 10 novembre 1923 par un règlement unilatéral, le transfert du cordon douanier.

Le nœud de tout ce qui a été fait et dit se résume, cela ressort clairement de ce qui précède, en la question suivante: Quel sens, quelle portée faut-il donner à l'accord d'avril-mai 1919; cet accord laisse-t-il le régime des zones subsister en principe ou l'abolit-il; cet accord autorise-t-il sans plus en soi le transfert, par mesure unilatérale et acte souverain de la France, du cordon douanier à la frontière, transfert qui met fin à l'existence des zones franches? Il semble évident que c'est cette question qui devra former le point de litige à soumettre à l'arbitre ou au juge.

Dans une lettre du 22 janvier 1923 toutefois le Gouvernement français, assimilant le vote du peuple suisse lors de son refus de ratifier la convention du 7 août 1921 à l'acte unilatéral de la France qui le 10 novembre 1923 mettait fin au régime des

zone, pose la thèse que ces manifestations de la souveraineté intérieure des deux Etats ne sauraient faire l'objet d'un arbitrage. Le Gouvernement français propose que les arbitres ne devront donc se prononcer que sur les indemnités ou les compensations éventuelles, qui seraient dues à celle des parties qui aurait subi un préjudice du fait que l'autre partie aurait fait usage contre elle des attributs de sa souveraineté intérieure. Le Gouvernement suisse, dans une lettre du 14 février 1923, fait remarquer qu'il est inadmissible d'assimiler le vote du peuple suisse repoussant un *projet* de convention à l'acte de la France passant outre aux dispositions formelles des traités de 1815-1816 et du Traité de Versailles lui-même et fait ressortir les conséquences qu'entraînerait pour le droit international et pour le caractère sacré des contrats la thèse du Gouvernement français, soutenant en fait que, lorsqu'un pays estime que sa souveraineté est en jeu, une loi nationale peut modifier ou même annuler une convention internationale.

A ce qu'il nous semble, il n'y a pas de doute que le Gouvernement suisse ne soit ici dans le vrai. Certainement la convention du 7 août 1921, au moment où elle était soumise au referendum populaire, ne constituait — tant au point de vue du droit international qu'au point de vue du droit interne helvétique — pas encore un engagement intangible pour la Suisse. Celle-ci pouvait encore s'y soustraire. Son refus de ratifier la convention se trouvait absolument dans le cadre de sa compétence. Mais la question de savoir si les dispositions des traités de 1815-1816 relatives aux zones franches depuis l'accord d'avril-mai 1919 et l'article 435 du Traité de Versailles, sont ou ne sont plus en vigueur, limitent ou ne limitent plus le droit souverain de la France d'établir sur son territoire sa ligne douanière là où elle l'entend, cette question attend, même à l'heure actuelle, encore toujours une solution. Elle forme précisément le point de litige entre la France et la Suisse. Aussi longtemps que cette question n'a point été résolue, le droit souverain de la France à l'égard de l'établissement du cordon douanier n'est nullement hors de doute et si la France invoque ce droit de souveraineté pour justifier une mesure prise, elle préjuge la solution du conflit.

1er mars 1924.

LE PROCÈS DES DÉPORTÉS BELGES CONTRE LE REICH ALLEMAND (1)

PAR

Jacques PIRENNE

Avocat à la Cour d'Appel de Bruxelles,
Chargé de Cours à l'Université.

La Fédération des Déportés de Belgique a introduit contre le Gouvernement allemand, devant le Tribunal Arbitral Mixte Germano-Belge, un procès en réparation du préjudice que les déportations ont fait subir à ses membres.

Afin d'obtenir une décision de principe, elle a soumis au Tribunal Arbitral Mixte dix cas types. C'est sur ces cas spéciaux que se sont déroulés les débats entre les avocats des parties du 7 au 10 janvier 1924 et que le Tribunal Arbitral Mixte est appelé à se prononcer.

Ce procès soulève des questions de droit intéressantes. Pour arriver à les situer, il importe de résumer brièvement ce que furent en fait les déportations.

La déportation des ouvriers belges constitue une des phases les plus importantes de la politique économique de l'Allemagne en Belgique occupée. Dès 1914, cette politique apparut comme étant déterminée par un principe, exposé en ces termes par les *Münchener Neueste Nachrichten* : « Faire venir le moins possible d'Allemagne pour les besoins de l'armée ; tirer le plus possible du pays ennemi conquis. Tout ce qui est superflu pour l'armée mais qui peut être utile au pays, le faire passer en Allemagne. »

(1) Ce procès a été plaidé à Paris, les 7, 8, 9 et 10 janvier 1924, par Me J. Pirenne, mandataire des déportés, et Me P. Hymans, pour les demandeurs, et par Me Hiller du barreau de Berlin, pour l'Allemagne.

C'est en vertu de ce principe que se firent les réquisitions de matières premières d'abord, de machines-outils ensuite.

Pour se rendre maître de la vie économique du pays, le Gouvernement général plaça sous séquestre les banques et les principales entreprises étrangères en Belgique, ainsi que les industries belges qui présentaient un intérêt particulier pour l'Allemagne.

En 1915, la création de la Kohlenzentrale, de la Centrale des huiles et graisses et de la Centrale des eaux, gaz et électricité, permit à l'Allemagne de contrôler toute l'industrie du pays.

Les entreprises qui ne travaillaient pas directement pour l'Allemagne furent arrêtées.

Cette politique fut accentuée après le Congrès économique réuni à Bruxelles le 19 juin 1915. C'est à ce congrès qu'il fut proposé, pour la première fois, d'envoyer en Allemagne la main-d'œuvre belge. Pour amener les ouvriers belges à s'embaucher dans l'industrie allemande, le gouverneur von Bissing chercha par tous les moyens à augmenter le chômage et à réduire la population ouvrière à la misère. Des arrêtés furent pris contre les chômeurs qui refuseraient le travail offert. L'arrêté du 12 octobre 1915 institua contre eux la peine des déportations en Allemagne. L'embauchage libre ne donnant aucun résultat, on en vint à envisager l'embauchage forcé. Comme cette solution donnait lieu à des difficultés d'ordre juridique, avant de s'y résoudre, le gouverneur von Bissing réunit à Bruxelles deux congrès de juristes auxquels assistèrent plusieurs sommités de la science allemande, notamment les docteurs Khal, de l'Université de Berlin; Laband, de Strasbourg; Titelman, de Bonn; Richard Schmidt, de Leipzig, etc.

Ces congrès, qui se réunirent en juillet 1915 et septembre 1916, formulèrent des conclusions en vertu desquelles, d'une part, la population belge ne possédait d'autre droit que celui que l'empereur voulait bien lui reconnaître et que, d'autre part, l'occupation de la Belgique par l'Allemagne avait créé entre ces pays une communauté d'intérêts qui légitimait le transport des travailleurs belges en Allemagne si l'intérêt allemand l'exigeait.

C'est à ce moment, 3 octobre 1916, que l'autorité militaire commença brusquement à déporter la population ouvrière de

la zone des étapes vers le front et que von Hindenburg réclama l'envoi de 200,000 travailleurs. Les déportations s'imposaient.

Pour les organiser, von Bissing réunit à Bruxelles, au Gouvernement Général, les 6, 11, 14 octobre 1916, une conférence à laquelle assistaient les principales autorités allemandes en Belgique, réunies sous sa présidence : général von Winterfeldt, baron von der Lancken, S. E. l'ambassadeur von Sandt, etc. Cette conférence fixa les modalités de la déportation de la façon suivante :

Le « Deutsches Indüstrie Büro », établi à Bruxelles, concentrerait les opérations d'embauchage. Il aurait de nombreuses filiales : les « Arbeiterämte ». Celles-ci seraient chargées de dresser la liste des chômeurs qui seraient ensuite convoqués par les « Kreischefs » à des réunions où l'offre leur serait faite de passer avec l' « Industrie Büro » des contrats de travail pour l'Allemagne. Les ouvriers qui n'accepteraient pas de signer pareils contrats seraient dirigés sous escorte militaire vers l'Allemagne dans des camps de triage d'où ils seraient répartis quelques jours après dans des entreprises industrielles. Les ouvriers, contraints par la déportation à fournir leur travail à des entreprises allemandes, toucheraient un salaire égal au salaire prévu pour les ouvriers volontairement embauchés, sauf certaines retenues qui pourraient être faites pour être envoyées à leur famille. Les ouvriers qui seraient reconnus inutilisables devraient être renvoyés au pays.

C'est donc l'autorité civile qui est est appelée à établir la liste des ouvriers à convoquer, c'est elle qui ordonne le transfert en Allemagne, en cas de refus d'embauchage de leur part, mais c'est ensuite l'autorité militaire qui est chargée d'exécuter ce transfert et d'exercer la surveillance sur les ouvriers envoyés hors du territoire.

En fait, on sait ce que furent les déportations. Les camps de triage, mal organisés, ne suffirent point à loger la multitude d'ouvriers qui leur furent envoyés. Au lieu d'y rester quelques jours, ceux-ci y restèrent souvent plusieurs semaines. Une fois dans ces camps, on s'efforça de leur faire signer des contrats en les soumettant aux contraintes les plus graves : privation ou retenue de nourriture, défense d'envoyer ou de recevoir la

correspondance, coups, mauvais traitements, etc. Tous les ouvriers se trouvèrent, après un laps de temps plus ou moins long, amenés à travailler, les uns dans des usines, les autres en commandos sous la surveillance directe de militaires, d'autres enfin dans des camps de discipline.

Quant aux ouvriers qui furent déportés vers le front, ils furent enregimentés dans des « Zivil arbeiter bataillonen » avec un salaire de 30 pfennigs par jour.

En tout temps ils pouvaient, en signant un contrat de travail, se faire envoyer dans des chantiers ou dans des entreprises industrielles.

Les déportations frappèrent 160,000 ouvriers environ. Elles occasionnèrent à la population belge un préjudice grave qui fut envisagé par le Traité de Versailles.

Le Traité de Versailes a mis à charge de l'Allemagne la réparation du préjudice causé aux Etats alliés par la guerre. Parmi ces préjudices il a envisagé à l'annexe I de la partie VIII, la déportation et le travail forcé.

D'autre part, une loi belge du 10 juin 1919, modifiée le 25 juillet 1921, a accordé aux déportés certaines indemnités forfaitaires pour les incapacités de travail qui ont résulté pour eux de la déportation et leur a alloué une gratification de 50 francs par mois de déportation.

Le Traité de Versailles et la loi belge du 10 juin 1919 sont les seuls textes législatifs consécutifs à la guerre qui envisagent les déportations.

La loi du 10 juin 1919, si elle accorde une indemnité aux déportés, ne les indemnise point cependant du préjudice qu'ils ont subi. Ce préjudice dans de nombreux cas est considérable

La Fédération des Déportés résolut d'en demander réparation à l'Allemagne en s'adressant au Tribunal Arbitral Mixte.

Pour établir le fondement juridique de l'action introduite par les déportés, remarquons que les déportations des ouvriers belges et la prestation de travail qui s'en est suivie comportent, au point de vue juridique, deux aspects bien distincts.

L'Etat allemand cherchait, nous l'avons vu, à se procurer de la main-d'œuvre; pour déterminer la population ouvrière belge à s'embaucher à son service, il lui fit offrir par l'intermédiaire

du « Deutsches Indüstrie Büro » des contrats de travail. Les ouvriers ne répondant pas à l'invitation qui leur était faite de signer ces contrats, le Gouvernement général les fit transporter en Allemagne pour les déterminer à fournir leur travail, de gré ou de force.

La déportation, c'est-à-dire le transfert des ouvriers hors du territoire national et la contrainte qui s'exerça sur eux pour les amener au travail, constituent un premier acte des déportations.

En l'occurrence les ouvriers sont victimes d'une véritable violence exercée par l'Etat allemand agissant en tant qu'Etat, c'est-à-dire en temps que personne publique.

Cette violence constitue de la part de l'Allemagne un abus de pouvoir vis-à-vis des populations de l'Etat occupé. C'est une violation du droit des gens qui crée par conséquent dans le chef de l'Etat belge un droit à réparation vis-à-vis de l'Allemagne.

Le Traité de Versailles annexe I, partie VIII, reconnaît ce droit à réparation à l'Etat belge.

L'Etat belge, en effet, subit, du chef des déportations et de la contrainte exercée sur les ouvriers, un double préjudice : les déportations ont eu pour conséquence l'invalidité et même la mort de nombreux ouvriers; les veuves et les ouvriers invalides se trouvant sans secours, l'Etat belge par la loi du 10 juin 1919 leur a accordé une indemnité forfaitaire comme à toutes les victimes civiles de la guerre. De ce chef il a subi un premier préjudice.

La résistance opposée par les déportés au pouvoir occupant, a eu pour effet d'empêcher celui-ci d'étendre les déportations dans la proportion où il l'eût voulu. Cette résistance a ainsi contribué à la victoire et au maintien de l'indépendance nationale; d'autre part, elle a été la source de souffrances graves pour les ouvriers déportés, l'Etat belge a donc considéré qu'il se devait d'accorder aux déportés comme aux militaires une gratification qu'il a évaluée à la somme de cinquante francs par mois de déportation.

Ici encore il subit de ce chef un préjudice.

A côté du préjudice que l'Etat belge supporte par l'octroi d'indemnités aux déportés, — préjudice dont, en vertu du Traité

de Versailles, il est autorisé à réclamer réparation à l'Allemagne — il subit un préjudice collectif qu'il est impossible d'évaluer en envisageant séparément le cas de chacun des déportés. La déportation de 160,000 ouvriers a causé des ravages profonds dans la classe ouvrière belge. Il a été constaté notamment que 42 p. c. des déportés sont rentrés tuberculeux. Ainsi la nation tout entière a été frappée, par les déportations, dans sa force vive. C'est là un préjudice collectif qui donne à son tour à l'Etat belge un droit de recours contre l'Allemagne. C'est donc une violation du droit des gens qui a créé le droit à réparation pour l'Etat belge.

L'ouvrier belge, une fois en Allemagne, a été soumis à des traitements odieux qui ont fini par briser sa résistance et par le contraindre au travail. Réunis d'abord dans des camps de triage, les ouvriers ont été expédiés ensuite dans des entreprises industrielles allemandes, ont été envoyés en commando pour exécuter des travaux sous la surveillance des préposés du gouvernement allemand, ou bien, enfin, au cas où leur résistance était particulièrement tenace, ils ont été dirigés sur des camps de discipline où ils ont été contraints de travailler sous une surveillance militaire constante et dans des conditions particulièrement cruelles. A partir du moment où l'ouvrier belge fournit son travail à l'Allemagne, apparaît un élément juridique nouveau, élément constitué par la prestation de travail envisagée en elle-même.

Comment faut-il, au point de vue juridique, envisager cette prestation de travail? Est-ce une réquisition? Le défendeur soutient que les déportations, considérées dans leur ensemble, constituent une mesure relative à la personne des déportés, en d'autres termes il envisage les déportations comme une réquisition.

Pour qu'il en fût ainsi il faudrait que le droit international prévît pareille réquisition. Or, la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 a spécifié, à l'article 52, dans quelles conditions les réquisitions étaient permises aux pouvoirs occupants. Cet article 52 est ainsi conçu :

« Des réquisitions en nature et des services ne pourront être

réclamés des communes ou des habitants que pour les besoins de l'armée d'occupation. Ils seront en rapport avec les ressources du pays et de telle nature qu'ils n'impliquent pas pour la population l'obligation de prendre part aux opérations de la guerre contre leur patrie. Ces réquisitions et ces services ne seront réclamés qu'avec l'autorisation du commandant dans la localité occupée, payés au comptant, sinon ils seront constatés par des reçus et le paiement des sommes dûes sera effectué le plus tôt possible. »

Ainsi la réquisition ne peut avoir lieu que dans la localité même des réquisitionnés. Cet article ne s'applique évidemment pas aux déportés belges qui ont été transportés hors du territoire national. Il ne peut donc être question en l'occurence de réquisitions conformes au droit des gens, le défendeur s'en rendit compte d'ailleurs, car ayant soutenu cette thèse dans sa procédure écrite, il l'abandonna en plaidoirie.

Si la prestation de travail ne constitue pas une réquisition, elle ne peut être envisagée comme étant régulièrement fournie à l'Etat allemand, personne publique. Dès lors, puisqu'elle ne relève pas du droit public, peut-on la caractériser en droit privé?

Les ouvriers belges déportés, en travaillant dans des entreprises industrielles privées ou dépendant directement de l'Etat allemand, se sont trouvés placés en face d'un industriel, c'est-à-dire d'une personne privée, même dans le cas où cette personne était l'Etat allemand.

Ces ouvriers, remarquons-le, étaient considérés par l'autorité allemande comme des travailleurs civils libres (Freie zivil Arbeiter). Le droit à un salaire leur a été reconnu. Ils ont été assurés contre les accidents et contre les maladies. L'Etat allemand, lorsqu'il les a envoyés dans des entreprises privées a exigé que les conditions de travail et le salaire des ouvriers déportés soit semblables ou peut s'en faut, aux conditions de travail et au salaire des ouvriers allemands. Ainsi se trouvent réunies toutes les conditions nécessaires pour l'existence du contrat de travail. Spontanément, de par le seul fait de l'existence de ces conditions, le contrat de travail prend naissance. Nous sortons dès lors du domaine du droit public pour entrer

dans le domaine du droit privé. Certes le contrat de travail a été déterminé par la contrainte qui a pesé sur les ouvriers; il est donc annulable, mais seuls les ouvriers qui ont été victimes de cette contrainte pourraient en faire état pour en réclamer l'annulation. Ils ne le font pas. Contraints de fournir leur travail à l'Allemagne, c'est-à-dire d'exécuter le contrat imposé, ils réclament aujourd'hui de l'Allemagne l'exécution de ses obligations contractuelles.

Le Traité de Versailles est un traité fait entre Etats; les réparations qu'il envisage sont des réparations d'Etat à Etat; pour fixer le montant des réparations a été instituée la Commission des Réparations. Celle-ci n'a d'autre mission que d'établir, conformément aux données du Traité, le montant des indemnités dues par l'Allemagne, personne publique, aux différents Etats et notamment à l'Etat belge, personne publique.

L'action intentée par les déportés au Gouvernement allemand n'a donc rien de commun avec le droit à réparations de l'Etat belge. Elle trouve sa source dans un rapport du droit privé ayant existé entre les déportés et le Gouvernement allemand, envisagé comme personne privée. Or, le Traité de Versailles a établi les Tribunaux Arbitraux Mixtes pour trancher les contestations surgies entre les ressortissants des Etats alliés et les ressortissants de l'Allemagne; or, l'Allemagne, agissant comme personne privée, est assimilée par la jurisprudence des T. A. M. à ses ressortissants.

En l'occurence, les déportés s'appuient sur un contrat de droit privé, pour réclamer à l'Allemagne, personne privée, exécution de ses obligations contractuelles. L'article 304*b* du Traité de Versailles prévoit que le tribunal arbitral mixte germano-belge est compétent pour connaître de cette action.

Le défendeur allègue l'incompétence du tribunal en déclarant que l'élément qui caractérise les déportations au point de vue juridique est, non pas la prestation de travail fournie par les déportés, mais le transfert forcé de l'ouvrier hors du territoire national. Dès lors, considérant les déportations comme présentant un caractère unique, il prétend que, quand bien même celles-ci auraient donné lieu à un contrat de travail, ce contrat présenterait un caractère accessoire et que le tribunal arbitral mixte ne pourrait être appelé à en connaître.

Les faits que nous avons exposés établissent suffisamment que l'Allemagne cherchait avant tout à se procurer de la main-d'œuvre et que la prestation du travail constitue la partie essentielle de la déportation, le transfert hors du territoire n'étant que le moyen d'obtenir des ouvriers la prestation de leur travail.

D'autre part, nous avons démontré que les déportations présentent un caractère juridique double et que si le transfert hors du territoire et la contrainte exercée relèvent du droit public, et sont du ressort de la Commission des Réparations, en revanche, le contrat de travail qui a suivi est exclusivement du domaine du droit privé, et que les conflits qui peuvent avoir résulté de ce contrat sont de la compétence du Tribunal Arbitral Mixte.

Le défendeur reconnaît que le Traité de Versailles est un contrat de droit public qui « confère directement aux Etats des droits, comme il leur impose des obligations ».

« Le droit de se faire indemniser, d'une part (dit-il) et l'obli-
« gation d'indemniser, d'autre part, ne prennent naissance, en
« principe qu'en ce qui concerne les Etats comme tels, » et il ajoute : « les Etats contractants interviennent non comme le
« croient les demandeurs, uniquement pour eux, mais en qualité
« de titulaires matériels de droits privés, c'est-à-dire non seule-
« ment comme fisc, mais comme personnes corporatives de droit
« public. Dans la très grande majorité des cas, les droits des
« ressortissants des puissances contractantes sont également
« établis par la conclusion même du contrat d'Etat à Etat.

« Evidemment il est possible que le contrat de droit inter-
« national réserve également un droit indirect au profit des
« ressortissants d'un Etat contractant contre l'autre Etat par-
« tie, ou contre les ressortissants de celui-ci. Mais la motivation
« d'un droit immédiat de cette nature dans le chef d'un ressor-
« tissant determiné constitue une exception et doit être sou-
« mise dans chaque espèce à une constatation spéciale. Ceci est
« le système sur lequel repose également le Traité de Ver-
« sailles.

« Le droit que les Etats alliés et associés, d'une part, ont
« de réclamer des réparations et l'obligation incombant,

« d'autre part, à l'Allemagne d'effectuer ces réparations, ne « concerne en principe que les Etats intéressés. Mais ces répa- « rations ne servent pas seulement à couvrir les dommages que « les Etats eux-mêmes ont subi comme sujets de droit privé, « mais aussi à réparer le préjudice que la guerre a infligé aux « habitants de ces Etats. Ce principe a été clairement exprimé « à différents endroits de la partie VIII du Traité de Versailles.

« La partie VIII du Traité de Versailles a donc réglé égale- « ment par la voie du droit international public les dommages et « intérêts à accorder aux personnes privées. C'est seulement « par exception que la deuxième partie du Traité accorde aux « ressortissants des Etats alliés et associés, sous certaines con- « ditions exactement déterminées, le droit immédiat de récla- « mer des dommages-intérêts. En tant qu'il s'agit des dom- « mages de l'espèce mentionnée dans la huitième partie du « Traité de Versailles et en particulier dans l'annexe I, les res- « sortissants alliés et associés et conséquemment aussi les dé- « portés belges ont été indemnisés par la somme dont le paie- « ment a été imposé à l'Etat allemand au titre des réparations. « Cette indemnisation est une indemnisation définitive et elle « a été effectuée indépendamment de la question de savoir si « le droit à indemnité repose sur la loi, sur un contrat ou sur « un acte illicite. »

Le défendeur, en développant cette argumentation, n'a pas rencontré l'exposé de droit que nous avons fait. Certes il est vrai que les Etats contractants interviennent à la fois comme fisc et comme personne corporative de droit public. Nous ne l'avons point contesté, mais nous disons que le Traité de Versailles ne vise point les Etats considérés comme *personnes privées*, c'est-à-dire mis sur le même pied que leurs ressortissants.

Le défendeur soutient que ce n'est qu'exceptionnellement que le Traité de Versailles a pu faire naître des droits dans le chef des ressortissants alliés contre l'Etat allemand. Nous sommes encore de cet avis, mais ce n'est point le Traité de Versailles qui a fait naître dans le chef des déportés le droit à réparations, c'est le droit privé normal, antérieur au Traité de Versailles et qui régit la matière du contrat de travail.

En réalité d'ailleurs le Traité de Versailles a déclaré que

pour tous les conflits nés à la suite d'un contrat conclu antérieurement à la signature du Traité, le Tribunal Arbitral Mixte est compétent, c'est-à-dire qu'il a reconnu que ces contrats continuaient d'exister indépendamment du Traité de Versailles, sauf en ce qui concerne ceux que le Traité a expressément déclaré annulés ce qui n'est pas le cas pour les contrats de travail qui ont pu se conclure entre l'Etat allemand et des ressortissants de pays alliés.

Pour que l'indemnité réclamée par l'Etat belge à l'Allemagne du chef des déportations puisse comprendre comme le soutient le défendeur, l'indemnité réclamée par les déportés, il faudrait :

1° Que le droit à réparation de l'Etat belge vis-à-vis de l'Allemagne ait la même source juridique que la réparation réclamée par les déportés;

2° Qu'il ait le même objet.

Or, l'Etat belge tient son droit du Traité de Versailles; l'objet de ce droit est la réparation d'un préjudice subi par le fait de la violation des règles du droit des gens.

Les déportés puisent leur droit dans le droit privé; l'objet de leur action est l'exécution d'obligations contractuelles ou, à défaut d'exécution de ces obligations, l'attribution de dommages-intérêts pour l'exécution de celles-ci.

D'ailleurs comment l'Etat belge, en usant d'un droit que lui confère le Traité de Versailles, pourrait-il de ce fait éteindre chez ces ressortissants des droits que ceux-ci tiennent en vertu de contrats et en vertu d'un droit privé, que le Traité de Versailles a laissés subsister, sauf déclaration expresse de sa part.

D'autre part, l'objet des réparations dues à l'Etat et aux déportés n'est point le même, nous l'avons montré plus haut.

Enfin l'Etat belge n'a point entendu réparer les dommages subis par les déportés. Il n'a point voulu se faire leur mandataire pour exiger de l'Allemagne réparation du préjudice subi par eux et il l'a expressément déclaré à l'article I de sa loi du 10 juin 1919 qui réserve aux ressortissants belges le droit de

s'en référer aux juridictions internationales pour obtenir réparation des préjudices qui auront pu leur être causés.

Nous estimons ainsi avoir démontré que les déportations présentent un caractère juridique double :

1° Qu'elles relèvent du droit public, en ce qui concerne le transfert hors du territoire et la contrainte exercée sur les ouvriers par l'Etat allemand personne publique;

2° Qu'elles relèvent du droit privé en ce qui concerne la prestation de travail qui a donné naissance à un contrat de travail entre les déportés et l'Etat allemand personne privée.

A ce double aspect des déportations correspond un double recours :

1° Un recours de l'Etat belge contre l'Etat alllemand, personne publique, en raison de la violation des règles du droit des gens;

2° Un recours des ouvriers belges contre le Gouvernement allemand, industriel, en exécution d'obligations contractuelles.

***

Subsidiairement, le défendeur déclare que quand bien même il y aurait contrat, le contrat dans ce cas aurait été conclu, non pas entre l'Etat allemand et les ouvriers belges, mais entre les industriels allemands qui ont employé les ouvriers belges, et ces ouvriers.

En réalité, les ouvriers belges ont été invités par le Gouvernement allemand à conclure des contrats avec l'« Industrie Büro », sans spécifier pour quelle industrie. Ceux qui n'ont pas signé ces contrats ont été envoyés dans des camps où ils ont été placés sous l'autorité d'agents de l'Etat allemand. Ils ont été ensuite répartis entre des industriels allemands qui sont fréquemment restés inconnus pour eux. Si l'Etat allemand a pu disposer des ouvriers belges pour les envoyer dans des industries allemandes en qualité d'ouvriers, s'il a pu exiger de ces industries allemandes certains salaires et certaines conditions de travail pour les ouvriers belges, c'est que lui-même avait le droit de disposer de ces ouvriers belges. Or, ce droit il ne pou-

vait le puiser que dans un contrat : le contrat de travail, dont nous avons parlé plus haut. Il est donc certain qu'à un moment donné le contrat a existé entre l'ouvrier belge et l'Etat allemand employeur. L'Etat allemand n'a pas pu, de sa propre volonté, établir un contrat entre des tiers, en l'occurrence des industriels, et des ouvriers belges. Pour que pareil contrat existe, il eût fallu un concours de volonté entre les ouvriers belges et ces industriels allemands, concours de volonté qui n'a jamais existé. En supposant même qu'un contrat eût existé entre les industriels allemands et les ouvriers belges, ce contrat, en tout cas, serait entaché de violence, par conséquent annulable, et cette fois les ouvriers belges, usant de leur droit, invoqueraient cette violence pour faire déclarer ces contrats inexistants et s'en tenir exclusivement aux contrats qui se sont établis entre eux et le Gouvernement allemand.

Mais, en réalité, les faits établissent que ces industriels n'ont eu la disposition des ouvriers déportés que pour autant que l'Etat allemand a voulu les leur céder et que le Gouvernement allemand avait intérêt à les leur céder. Ils apparaissent donc comme les « commettants » de l'Etat allemand.

* * *

L'Etat allemand, par ses actes, a reconnu les contrats que nous invoquons. Tout d'abord, il qualifie dans sa procédure écrite chacun des dits demandeurs de « travailleur volontaire ». Il ne peut les qualifier comme tels que s'il prétend qu'il y a eu entre l'Etat allemand et le demandeur un concours de volonté, c'est-à-dire un contrat de travail. En outre, après l'armistice en 1919, l'Etat allemand a envoyé au Gouvernement belge une liste de plus de 40,000 déportés auxquels il restituait des retenues faites sur le salaire qui leur avait été accordé en Allemagne. Sur ces listes, le Gouvernement allemand qualifie les déportés de *Freie Zivil Arbeiter,* et spécifie les conditions de travail, le montant du salaire, etc. Ces listes officielles constituent l'aveu du Gouvernement allemand en ce qui concerne le contrat. Si, comme le prétend le défendeur, la réparation du préjudice causé aux demandeurs — et dans ce préjudice figure la retenue du salaire — est comprise dans l'indemnité forfai-

taire imposée à l'Allemagne par la Commission des Réparations, le Gouvernement allemand eût dû faire ces restitutions de salaires, non aux ouvriers, mais à la Commission des Réparations, pour que celle-ci les impute sur les paiements de l'Allemagne. En entrant directement en rapport avec les ouvriers pour leur restituer des salaires indûment retenus, l'Etat allemand a reconnu qu'il existait entre lui et ces ouvriers des relations de droit privé absolument étrangères au Traité de Versailles.

Enfin, le T. A. M., en cause Millaire, a établi une jurisprudence que nous invoquons :

Millaire, sous la menace des déportations, avait accepté de travailler aux Chemins de fer, au service de l'Allemagne. Il fut victime d'un accident de travail et réclama réparation à l'Allemagne devant le T. A. M. Le Gouvernement allemand prétendit se défendre par des arguments identiques à ceux qu'il emploie actuellement. Or, le Tribunal, donnant raison à Millaire, reconnut qu'il y avait contrat entre le Gouvernement allemand et lui, et, dès lors, reconnut son droit à réparation et le bien fondé de son action.

Il n'y a aucune différence au point de vue juridique entre Millaire et les déportés.

Millaire, en effet, a cédé à la contrainte. Menacé de déportation, il a pris du travail au service de l'Allemagne. Les déportés, eux, n'ont pas cédé à la première contrainte. Ils se sont laissés transporter en Allemagne, où ils ont subi les traitements les plus sévères qui finirent par avoir raison de leur résistance et qui, enfin, les contraignirent à travailler. Une fois réduits au travail, ils se trouvent, au point de vue juridique, dans une situation identique à celle de Millaire. Quel que soit le degré de la violence employée, les deux contrats ont été amenés par la violence.

Ainsi donc, le contrat existe. Dès lors, l'Allemagne devait exécuter ses obligations contractuelles. En ne les exécutant pas, en retenant des salaires, en plaçant les ouvriers belges dans des conditions de travail des plus défectueuses, elle a fait naître un droit à réparation chez les déportés. Cette réparation doit

être établie en s'en référant à la loi allemande. Savigny a établi que, en matière de contrat, c'est la loi du lieu où le contrat doit être exécuté qui régit les rapports des contractants. Le contrat a dû être exécuté en Allemagne, c'est donc la loi allemande qu'invoquent les déportés pour être indemnisés.

* * *

Si l'on refusait de considérer qu'un contrat s'est formé entre l'Etat allemand et les déportés, comme on ne peut admettre que le travail ait été fourni par les déportés en vertu d'une réquisition, il faudrait admettre alors que, pendant la guerre, le droit s'est trouvé totalement suspendu ou plutôt qu'aucun droit ne garantit les populations d'un Etat occupé vis-à-vis de l'Etat occupant.

L'Etat occupant se trouverait ainsi investi du droit de disposer des populations des territoires occupés, sans aucune limitation, quitte à payer une indemnité à l'Etat occupé après la guerre.

Pareille théorie serait la négation même du droit, elle irait à l'encontre de tout l'effort juridique du dernier demi-siècle, qui s'efforce de réduire au strict minimum les atteintes portées par la guerre à la liberté individuelle et au droit privé.

LES SÉQUESTRES DE GUERRE EN GRECE ET EN TURQUIE ET LEURS EFFETS INTERNATIONAUX

PAR

C. G. TÉNÉKIDÈS

Docteur en droit de l'Université de Paris,
Conseiller légiste au Ministère des Affaires Étrangères.

Infiniment plus que ses devancières, la dernière guerre a eu des effets pernicieux pour l'évolution du progrès social. Elle a marqué notamment une sensible régression dans le domaine du Droit des gens. Et chose plus grave, les atteintes à la liberté et à la propriété dont elle fut jalonnée ne furent pas toujours uniquement commandées par l'impérieuse nécessité de la lutte, par le seul souci de la défense nationale, qui leur eussent imprimé un caractère de légitimité.

Cette guerre, la plus meurtrière et la plus calamiteuse de toutes, menée sous les auspices du Droit dont elle eût dû, semblait-il, marquer l'éternel triomphe, s'en est fâcheusement écartée. Et nous la vîmes aboutir à des traités, qui méconnaissant les droits de l'homme, restés jusqu'alors intangibles, consacrent les plus graves atteintes à la propriété et à la liberté. D'une part, c'est la méconnaissance du principe de l'intangibilité de la propriété privée (1) ; de l'autre, c'est l'échange obligatoire des populations contre leur gré (2).

(1) Droit de retenir et de liquider les biens des ressortissants ennemis, sauf recours contre l'Etat dont ils relèvent. Traité de Versailles, art. 297*b*; Saint-Germain, 249*b*; Neuilly, 177*b*. En Italie, les biens des ressortissants ennemis leur sont restitués moyennant une somme à payer à forfait. CLUNET, 1921, p. 370.

(2) Convention gréco-turque signée à Lausanne, le 30 janvier 1923. Cette convention constitue la négation des droits des minorités. Plus d'un million d'Hellènes d'Asie Mineure et de Thrace sont réduits à l'affreux sort des déracinés errant la

Certes, à une époque où le Droit des Gens était embryonnaire et la matière de la guerre confuse et dénuée de réglementation le butin pouvait sembler légitime. Mais depuis la fin du XVIIIe siècle des idées plus humaines se font jour. Montesquieu n'avait-il pas proclamé qu'il fallait se faire dans la paix le plus de bien et dans la guerre le moins de mal possible (1) ? Et Rousseau, après lui, établissant le criterium rationnel, a précisé que la guerre n'est point une relation d'homme à homme mais d'Etat à Etat, dans laquelle les particuliers ne sont ennemis qu'accidentellement, non point comme hommes ni comme citoyens, mais comme soldats (2).

Depuis Bluntschli et Vattel jusqu'à nos juristes modernes (3) on fut d'accord sur les déductions que cette prémisse comporte. C'est ainsi que s'affirme le dogme que la guerre terminée, les particuliers n'en doivent souffrir ni en leurs personnes ni sur leurs biens.

De doctrinal le principe devient positif et écrit. Nous le voyons passer dans la Déclaration de Bruxelles, dans le Manuel d'Oxford et dans la Convention de La Haye (4). Tous les traités antérieurs à la dernière guerre lui restent fidèles en le consacrant formellement. Tous contiennent des clauses sur l'octroi d'une amnistie et l'inviolabilité des propriétés.

Les séquestres de guerre. — Ils ne constituent qu'une manifestation de la régression déjà signalée dans le domaine du Droit des Gens. Nous en retracerons à très grands traits les dispositions essentielles en suivant leur évolution dès leur origine et en

plupart sans abri et sans pain. Les plus belles promesses étaient pourtant faites à ces malheureuses populations au lendemain de la guerre. « Le but qu'envisagent la France et la Grande-Bretagne, — disait-on dans une Déclaration collective des gouvernements britanniques et français en date du 8 novembre 1918 — en poursuivant en Orient la guerre déchaînée par l'ambition allemande, c'est l'affranchissement complet et définitif des peuples si longtemps opprimés par les Turcs et l'établissement de gouvernements et administration nationaux puisant leur autorité dans l'initiative et le libre choix des populations indigènes. »

(1) *Esprit des lois*, liv. I, chap. III.

(2) *Contrat social*, liv. I, chap. IV.

(3) Notamm. Bonfils-Fauchille. Ed. 1921, n° 1056 et suiv., et autorités citées par l'auteur. — MÉRIGNHAC, *Traité de Droit International* t. I, p. 93. — PILLET, *Les lois de la guerre*, n° 46.

(4) Déclaration de Bruxelles de 1874, art. 40. Manuel d'Oxford, art. 54. Convention de La Haye, du 17 octobre 1907, art. 46.

nous plaçant plus spécialement au point de vue des législations hellénique et turque.

L'institution fut tout d'abord conçue et pratiquée en Allemagne (1) dont l'exemple fut aussitôt suivi par les autres pays (2). En France elle n'est instaurée que timidement. Un décret et quelques décisions de jurisprudence en sont l'unique source (3). La loi n'y intervient que tardivement en avril 1915 pour infliger des peines aux détenteurs des biens séquestrés qui n'en font pas la déclaration et en janvier 1916 pour obliger les détenteurs des biens ennemis à se constituer séquestres.

L'institution apparaît tout d'abord comme une mesure de sauvegarde et de conservation des biens abandonnés ou appartenant à des absents (4). Mais rapidement sous le couvert d'emprunts perce le véritable motif qui l'a inspirée et qui en fait une mesure de défense et de protection prescrite dans l'intérêt de l'Etat et dont le but est d'affaiblir l'ennemi en empêchant l'évasion des biens de ses ressortissants (5).

Les séquestres de guerre en Grèce. — Ils sont régis par la loi 1073 du 18 novembre 1917 (6), qui prohibe le commerce entre toute personne résidant en Grèce et tout individu de nationalité ou de domicile ennemis (art. 1). Les conventions postérieures à la promulgation de la loi sont nulles s'il doit en résulter un profit pour les personnes de nationalité ou de domicile ennemis (art. 2). Sont nulles également les conventions contractées dans un autre pays et devant être exécutées en Grèce si les personnes

(1) Dès le 4 septembre 1914, les administrations ayant des attaches avec l'ennemi sont placées sous la surveillance des contrôleurs ennemis.

(2) En Autriche-Hongrie. Ordonn. du 16 oct. 1914. — En Bulgarie, loi du 10 avril 1917. — En Grande-Bretagne, Actes du 18 sept. et du 27 oct. 1914. — Aux Etats-Unis, Actes du 6 oct. 1917. — En Russie, Ukases du 24 sept. et 19 nov. 1914.

(3) Décret du 27 sept. 1914. *Jurispr.*, Clunet, 1915-1923. Les séquestres comptent en France une abondante littérature. Notamm. Reulos. *Les séquestres des biens ennemis en France*, Clunet, 1917, p. 24. Valéry, *Condition en France des biens ennemis. Revue de D. I. P.*; t. 23, p. 378. Audinet dans Clunet, 1917, p. 1601, 1918, p. 51. Bonfils-Fauchille, Ed. 1921, n° 1160 et suiv. Tables spéciales, Clunet, 1915-1923.

(4) A. Gougenheim, *Nature juridique du séquestre.* Clunet, 1915, p. 389.

(5) Trib. civil de Narbonne, 9 nov. 1914. Clunet, 1915, p. 1113. Trib. civil de Marseille, 22 janv. 1915. Clunet, 1915, p. 1922. Ces décisions et d'autres encore qualifient le séquestre de mesure de défense nationale et d'ordre public supérieur.

(6) *Journal Officiel* de Grèce, 21 nov. 1917, n° 268.

précitées doivent en profiter. Si de semblables conventions ont déjà reçu un commencement d'exécution par la livraison de marchandises, d'objets ou d'effets, ou le versement de fonds, ou par la prestation de services elles peuvent être annulées sur décision du Président du tribunal à la requête de l'intéressé, national ou allié (art. 3).

L'article 5 institue le séquestre. Il fait défense aux propriétaires d'aliéner leurs biens et aux tiers d'effectuer au profit de ces derniers tous paiements et prestations même s'ils ont lieu en exécution de conventions antérieures à la promulgation de la loi.

Sont institués séquestres les détenteurs des biens ennemis à un titre quelconque, débiteurs, mandataires, dépositaires, tuteurs, preneurs, etc., ainsi que les propriétaires s'ils demeurent en possession de leurs biens .

Les rapports entre parties en cause sont réglés conformément aux articles 889, 926, 927, 1039 et suivants du Code de Procédure sur la saisie-arrêt le propriétaire du bien séquestré tenant lieu de débiteur saisi, de détenteur de tiers saisi et l'Etat ou l'administrateur séquestre qu'il délègue de créancier saisissant.

Les droits des tiers dûment constatés sont respectés. Ils peuvent les faire valoir conformément au droit commun, c'est-à-dire à l'aide des titres ayant acquis date certaine.

Les conditions requises pour être nommé séquestre sont les mêmes que pour devenir tuteur (art. 6). Les administrateurs sont nommés par le Président du tribunal. Ils sont chargés d'inventorier et de conserver les biens dont ils ont la gestion, de les rechercher s'il y a lieu de les liquider sur l'avis conforme du président du tribunal, afin d'exercer aux lieu et place du propriétaire tous les droits et actions lui appartenant conformément à l'article 927 du Code de Procédure Civile.

Dans tout procès relatif aux biens placés sous séquestre, l'intervention de l'administrateur est exigée à peine de nullité. L'administrateur peut soulever toutes instances, opposer toutes exceptions comme le ferait le propriétaire lui-même, et contester tous aveux et reconnaissances de ce dernier comme entachés de fraude ou de fictivité. L'article 7 a trait à la nécessité de décla-

ration des fortunes ennemies et édicte des peines contre les contrevenants.

L'Etat se trouve vis-à-vis du propriétaire saisi et de celui entre les mains duquel s'opère le séquestre, dans la situation d'un tiers.

Les articles 8 et 9 règlent la question de compétence. Le Président du tribunal dans le ressort duquel se trouve le bien, connaît au premier degré des différends surgis entre le propriétaire ou le détenteur du bien et l'administrateur séquestre. Il ordonne toutes mesures de conservation ou de liquidation. Il règle également les rapports de droits et solutionne les conflits naissant entre le propriétaire et les tiers. Il fixe les émoluments de l'Administrateur et les aliments à fournir au séquestré et à sa famille. Un recours contre la décision du Président est ouvert devant le tribunal qui décide alors en dernier ressort. Si les biens du saisi se trouvent dans différents arrondissements, le Ministre de la Justice se prononce sur le tribunal compétent.

Le contrevenant aux dispositions de la loi, celui qui essaye de contracter avec le saisi ou d'exécuter à son profit directement ou par personne interposée une convention ou de conclure un acte de commerce ou d'effectuer une prestation est puni d'un emprisonnement jusqu'à deux ans et d'une amende jusqu'à dix mille drachmes.

Les articles 13-21 se réfèrent au séquestre des immeubles situés dans les régions libérées.

L'article 24 exempte du séquestre les sujets Ottomans d'origine hellène à condition qu'ils résident en Grèce ou en pays allié. S'ils résident en pays neutre ou ennemi, ils peuvent faire tous actes ayant un caractère alimentaire. Le droit de tester leur est également conféré.

Les séquestres de guerre en Turquie. — Tout à l'opposé de la minutieuse réglementation hellénique la loi turque est extrêmement laconique en la matière. La loi sur les biens abandonnés a été légèrement refondue pour être adaptée à la circonstance. Elle a été rendue applicable à Smyrne et dans le territoire adja-

cent le 26 septembre 1922 (1). Au demeurant, elle a acquis une portée considérable, ayant été étendue à tous les ressortissants turcs de religions orthodoxe et arménienne qui eussent dû normalement prétendre aux garanties des minorités. Cette loi considère comme biens abandonnés (2) les biens des personnes précitées ayant pris le fuite par la peur des massacres, ou expulsées du territoire par ordre des autorités.

La loi ordonne la vente de meubles par voie d'adjudication et le dépôt du produit de la vente à la Caisse de dépôts et consignations. Les contrats antérieurs à la promulgation de la loi sont respectés. Les droits découlant des contrats postérieurs sont acquis à l'Etat. Ceux qui détiennent des biens meubles ou immeubles visés par la loi et qui omettent d'en faire la déclaration dans la huitaine de sa promulgation sont passibles de pénalités. Une récompense de 10 p. c. sur la valeur des biens déclarés est attribuée au déclarant.

Les immeubles sont placés sous un régime d'administration spéciale.

Par une note en date du 2 octobre 1922 (sub. n° 99) l'Inspectorat Général des Finances a invité les divers établissements de crédit de Smyrne de lui adresser une liste des valeurs et marchandises de toute nature se trouvant dans leurs caisses et dépôts et appartenant aux Hellènes, Arméniens et aux sujets hellènes qui ont fait cause commune avec l'ennemi, ou qui ont pris la fuite et abandonné le pays et, par une seconde note en date du 2 novembre 1922 (sub. n° 71), l'Inspectorat des Finances décrète le séquestre des dits biens dont les titulaires particuliers, ou personnes morales, rentreraient dans les catégories précitées.

Des effets internationaux des séquestres de guerre. — Voici l'idée qui domine, selon nous, cette matière. Le séquestre est, avons-nous dit, une mesure de protection et de défense nationales,

(1) *Le Levant de Smyrne*, du 26 sept. 1922.

(2) Jamais fiction n'a si peu correspondu à la réalité. Sur les sept cent mille Hellènes ressortissants turcs qui habitaient la partie occidentale de l'Asie Mineure, occupée par les Grecs, les hommes valides de 18 à 45 ans ont été retenus prisonniers. Une petite partie a suivi l'armée grecque dans sa retraite par instinct de conservation. Aux autres, il avait été enjoint de quitter le territoire à la date fixée, 15-20 oct. 1922. D'ailleurs, sur le chiffre précité, il y a bien 150,000 tués, morts ou disparus.

voire même un moyen d'action et de coercition, une arme en quelque sorte d'ordre économique tendant tout comme les autres au but final, qui est d'affaiblir l'ennemi et de l'amener à composition. Bref, le séquestre est une mesure de guerre, un acte hostile *sui generis*. Nul n'ignore, en effet, qu'à côté de la guerre proprement dite, une guerre économique parallèle est menée, dont l'efficacité n'est pas douteuse. Ceci posé, nous pensons qu'un Etat n'est nullement tenu à s'associer au profit d'un Etat tiers, à moins que des obligations d'alliance l'y contraignent, à des actes de cette nature dont le caractère hostile ne peut pas être contesté. Le voudrait-il qu'il ne pourrait le faire sans manquer au devoir d'une stricte neutralité. Dès lors, nous repoussons l'assimilation qu'on serait tenté de faire entre le séquestre de guerre et la saisie-arrêt. Des différences profondes séparent, en effet, ces deux institutions. Se séparant par un diversité d'origine, elles sont complètement dissemblables de nature et d'essence. Partant, elles sont loin de produire les mêmes effets.

La saisie-arrêt se rattache au droit privé, le séquestre de guerre appartient au domaine du droit des gens. Comme tous les droits acquis de source contractuelle, la saisie-arrêt est susceptible d'avoir des effets extraterritoriaux, en ce sens que, puisant sa source dans un titre dressé dans un pays, elle peut être pratiquée dans un autre pourvu que le saisissant y pût recourir, le cas échéant, sur son territorial national et qu'il ne se heurte à aucun obstacle de procédure édicté par la *lex fori*. Encore, considère-t-on que lorsque la saisie-arrêt est ordonnée par un jugement, ce jugement ne peut être exécuté *de plano* dans un autre pays en raison de la force exécutoire qui s'y attache, et qui dit force exécutoire dit ordre de l'autorité publique, donnant accès aux voies d'exécution ou, en d'autres termes, injonction souveraine dont les effets ne peuvent pas dépasser les limites du territoire (1). Enfin, tandis que dans l'opinion dominante la saisie-arrêt est une mesure conserva-

(1) E. Bartin, *Les effets internationaux des jugements*. Clunet, 1904, p. 5. Ch. Daguin, *Exécution des jugements étrangers en France*. Clunet, 1888, p. 33. Rapport sur l'autorité et l'exécution des jugements à l'Institut de Droit International. Session de Rome, oct. 1921. Clunet, 1921, p. 877.

toire (1), le séquestre est une mesure de coercition dont les effets ne peuvent dépasser les limites du territoire où expire l'autorité souveraine dont elle émane.

Les données que nous venons d'établir seront fertiles en déductions. Nous nous occuperons spécialement du séquestre pratiqué par les autorités turques de Smyrne sur les valeurs de toute nature de certaines catégories des non-Musulmans, Hellènes et Arméniens ressortissants turcs et citoyens hellènes, dans les établissements de crédit helléniques ou étrangers (2), et passerons rapidement en revue les hypothèses qui peuvent se présenter.

Commençons par élucider un point préalable.

Etant donné le régime des capitulations qui était en vigueur au moment où le séquestre fut établi (3), le séquestre peut-il porter sur des biens et valeurs déposés dans une banque relevant d'un pays bénéficiant des capitulations? Nous croyons que les privilèges capitulaires ne s'y opposeraient pas. Il est difficile, en effet, d'assimiler le local d'une banque à une portion du territoire national et pour deux raisons : *a*) Les traités capitulaires, traités de paix et d'établissement, sont restés étrangers au droit des gens. Conclus pour régir les rapports du droit privé dans la paix, ils n'ont nullement prévu le cas de guerre. On ne saurait donc les appliquer ici par analogie en tant que statut normal de l'étranger applicable dans les cas même qu'ils n'ont pas prévus. Ce serait en méconnaître l'esprit et en fausser la nature; *b)* la fiction de l'exterritorialité, pas plus qu'ailleurs, ne saurait être appliquée aux locaux des banques. En effet, la souveraineté étrangère ne peut s'exercer d'une façon aussi absolue dans les maisons et locaux des ressortissants capitulaires que s'ils se trouvaient sur le territoire national. L'assimilation d'un autre

(1) Weiss. t. VI, p .93. En sens contraire, procureur général Baudouin, D. 1885. 2, 265. Griolet, D. 1868, 1, 369. Bordeaux, 22 août 1884. D. 1885, 2, 153. Dans cette seconde opinion, la saisie-arrêt constituerait une mesure d'exécution, à quelque moment qu'on l'envisage.

(2) Etablissements français pour la plupart. Crédit Lyonnais, Banque des Pays d'Orient, Banque d'Algérie et de Tunisie.

(3) L'abolition des capitulations a été effectuée sans rétroactivité. Leur dénonciation opérée unilatéralement par la Turquie a été considérée comme dénuée de valeur légale. Recueil, Actes, Confér., séance du 27 avril 1923.

côté de la résidence sur ce territoire à la résidence en Turquie de ces ressortissants conduirait à des résultats juridiquement inadmissibles. Il en résulterait qu'il ne saurait être question en pareil cas de l'intervention du consul ni des règles protectrices capitulaires du fait que l'établissement tiers saisi relève d'un pays bénéficiaire des capitulations.

Du principe que le séquestre de guerre ne peut pas avoir des effets extraterritoriaux résulte cette conséquence qu'il ne peut porter que sur des immeubles et des meubles envisagés comme corps certains. Les choses *in genere* et les biens incorporels ne sont susceptibles de séquestre que si on peut juridiquement les situer sur le territoire du pays qui le décrète. Nous essaierons de le démontrer.

Effets du séquestre sur les biens déposés dans les banques. — Coffres-forts. — Le contenu des coffre-forts ou des compartiments forts loués à des particuliers constitue des corps certains, en ce sens que les fonds et valeurs y contenus sont envisagés et appréhendés dans leur matérialité. L'établissement n'est vis-à-vis de ses clients que simple bailleur de chose. Si le contenu en est retiré par l'Etat saisissant, le louage prend fin par un fait qui n'est pas imputable au bailleur. A partir de ce moment, l'établissement n'est plus en cause.

Espèces individualisées. — Ce cas, quoique peu fréquent, est pratiquement possible. C'est le cas classique d'espèces contenues dans un sac cacheté.

Marchandises en dépôt libre ou en nantissement. — Elles sont susceptibles de séquestre comme corps certains. Les droits de l'établissement créancier gagiste sont réservés. L'Etat saisissant se trouve vis-à-vis du saisi et du tiers saisi (1) dans la situation d'un tiers. L'Etat aurait rigoureusement le droit de contester la force probante d'un acte qui n'aurait pas acquis date certaine. Et ce serait sans doute le cas pour les contrats de gage passés entre la banque et ses clients, contrats sous seing privé dépourvus de date certaine. Mais ce serait infliger à l'établissement créditeur un appauvrissement indû que de faire abstrac-

(1) Nous transposons ces termes en notre manière pour plus de commodité.

tion du gage et de l'y priver de ses droits, en le réduisant à l'action personnelle contre un débiteur devenu fort probablement insolvable (1).

Titres nominatifs ou au porteur. — Lorsque les titres au porteur sont désignés par leurs numéros sur le récépissé de dépôt, et cette désignation a lieu dans la pratique pour les titres à lots, ils perdent leur caractère de fongibilité et doivent être restitués dans leur identité. Les droits du créancier gagiste, s'il s'agit des titres nantis, doivent être reconnus par l'Etat saisissant, sauf le cas de fraude et de fictivité.

Une question des plus délicates se pose fréquemment dans la pratique. L'établissement émetteur doit-il tenir compte d'une opposition au paiement qui lui aurait été dûment signifiée? Nous supposons que l'établissement émetteur se trouve dans un pays autre que celui de l'établissement dépositaire saisi et que ce pays est régi par une législation protectrice des titres perdus ou volés, à l'instar des lois françaises du 15 juin 1872 et du 8 janvier 1902. Il est vrai que les titres frappés de séquestre ne peuvent pas être assimilés à des titres perdus ou volés. Nous inclinerions toutefois à penser qu'une pareille opposition devrait produire ses effets. Une considération qui prime toute autre en l'espèce, c'est qu'un Etat ne peut s'associer d'une façon directe ou indirecte à des mesures de telle nature, prises par un Etat tiers, et il s'y associerait s'il répondait par une fin de non recevoir à une semblable opposition.

Choses « in genere ». — C'est le cas de marchandises non individualisées et de titres au porteur non spécifiés par une désignation de numéros. Leur fongibilité est alors évidente. Il est hors de doute qu'en pareille hypothèse, le rapport d'équivalence, naturel ou conventionnel, qui imprime à deux choses le même caractère libératoire, élément constitutif de fongibilité, existe.

Créances. — Les créances, biens incorporels, n'ont pas une assiette matérielle, mais elles n'en ont pas moins une assiette juridique, fictivement située au domicile de l'une des parties,

(1) Il serait difficile de supposer en l'espèce des actes de gage fictifs en antidatés. Cela constituerait un faux en écritures de commerce et entraînerait pour son auteur des peines graves. Code pénal fr., 147; hellén., 256; ottom., 150.

entre lesquelles s'est formé le lien de droit, le *vinculum juris*. Ce sera, selon les uns, le domicile du créancier. Il est tout naturel, disent-ils, de situer la créance au domicile du titulaire du droit *mobilia personam sequuntur* (1). On fait observer dans une seconde opinion que si la créance constitue un élément de fortune pour le créancier, cet élément de fortune n'en est pas moins détenu par le débiteur (2).

Cette seconde solution est plus rationnelle et correspond mieux à la réalité. Elle envisage avec raison le moment de la prestation, car c'est à ce moment que la créance prendra de la consistance et se muera en chose corporelle. Elle s'harmonise avec la règle du droit civil, selon laquelle le paiement doit être effectué, en principe, au domicile du débiteur (3). Mais ce domicile sera celui du débiteur initial et non de celui qui s'acquittera de l'obligation. Cette éventualité se présente notamment dans le cas de saisie-arrêt et de paiement par voie de change. Dans ces deux cas, le paiement n'est pas effectué par le débiteur initial, mais par le tiers saisi et le débiteur délégué, le tiré.

Lorsque le lieu du paiement est déterminé par la convention, ce lieu sert aussi de siège juridique à la créance. Ce cas se présente fréquemment en matière de comptes-courants ouverts par les banques à leurs clients, stipulés payables en chèques sur l'étranger et alimentés par des chèques de même nature. Les créances constituées par des soldes créditeurs de pareils comptes-courants sont censées situées à l'étranger et échappent indubitablement au séquestre.

Or, ce cas spécial mis de côté, qu'en est-il des créances non libellées en change étranger et frappées de séquestre entre les mains des banques de Smyrne. Le créancier peut-il s'adresser au siège social de cette banque située à l'étranger et réclamer son dû? Nous le croyons fermement. Nous croyons qu'il n'y a

(1) LAURENT, *Droit civil international*, t. VII, n° 172 et s. SURVILLE et ARTHUYS, *Cours élém. de Dr. Int. privé*, 5e éd., n° 163. Dicey et Stocquart, *Le statut personnel anglais*, t. II, p. 194. ERNEST ROGUIN, *La règle de droit*, p. 141 et suiv.

(2) Lainé, *Introduction du Droit Intern. privé*, t. II, p. 266, note 1. Weiss, *Traité de D. I. P.*, t. II, p. 201, et t. IV, p. 430 et suiv.

(3) Sauf si un autre lieu est désigné pour le paiement par la Convention. S'il s'agit d'un corps certain, le paiement doit être fait au lieu où il se trouvait, au moment de la conclusion du contrat. Art. 1247, Code civil fr.

pas lieu d'appliquer, par analogie, le principe selon lequel le paiement fait sur le débiteur à son créancier au préjudice d'une saisie ou d'une opposition n'est pas valable à l'égard des créanciers opposants ou saisissants (1). Et voici pourquoi.

Les engagements contractés par une agence ne concernent pas que l'agence seule et ne doivent être réclamés qu'à l'agence seule. La conception contraire, qui tend à prévaloir dans le monde des affaires pour des raisons de commodité d'écritures et de trésorerie viole manifestement le principe de l'unité et de l'indivisibilité de la personnalité morale des sociétés et ne repose sur aucun fondement juridique. Selon le principe légal, une société est domiciliée là où elle est établie (2). On peut disserter à loisir sur le lieu de cet établissement, hésiter entre le siège social (3) ou le centre d'exploitation (4) qui souvent se confondent, il n'en reste pas moins acquis en doctrine et en jurisprudence qu'une société peut avoir, au point de vue de la compétence, plusieurs domiciles sociaux, où elle peut être valablement assignée, et tout endroit où une société possède un établissment assez important pour la représenter à l'égard des tiers constitue pour elle un domicile social (5). Et, sauf convention contraire, ces déductions découlent de principes rationnels. Rarement les particuliers, dans leurs rapports avec les banques, contreviennent à ce jeu normal des règles de procédure.

Et quoi qu'il en soit, le siège social proprement dit ne peut utilement arguer du séquestre dont serait touchée une de ses agences de l'étranger, comme tiers saisi, pour refuser au requérant saisi le solde créditeur d'un compte-courant libellé en monnaie du pays de l'agence, ou *a fortiori* en change étranger.

(1) Art. 1242, Code civil fr.

(2) C. Proc. fr., 59. Proc. Hellén., 17, 4.

(3) THALLER, *Annales de Droit comm.*, 1890, 2, p. 259. PIC, *loc. cit.*, p. 582 et suiv. Congrès International des Soc. p. actions, 1889. Résolution votée par l'Institut de D. I. Session de Hambourg, 1891. C'est l'opinion qui prévaut dans la jurispr. française.

(4) Lyon, Caen et Renault, *Traité de Droit comm.*, t. II, n° 1167. Lois belges du 1 mai 1873 et 2 mai 1836. VAVASSEUR, CLUNET, 1875, p. 345. Weiss, *Traité de Droit intern. privé*, t. II, p. 430.

(5) Notamm. DALLOZ, *Codes Annotés Dr.*, t. II, 2°, 934. Jurispr. presque unanime dans ce sens. Notamm. Cass. Req. 16 avril 1883, 17 janv. 1885, 30 juin 1885, 6 mai 1891. D. P., 1884, 1, 87; 1886, 1, 14; 1886, 1, 262; 1892, 1, 487.

Cette créance ne doit, à notre avis, subir aucune réduction du fait que des fonds appartenant à l'agence, touchée directement en raison de sa nationalité par le séquestre, ont été saisis.

La fongibilité des dettes d'argent et le caractère strictement territorial du séquestre de guerre s'y opposent (1).

Nous dirons pour conclure que les seuls biens susceptibles de séquestre sont les corps certains et les choses *in genere* individualisées ayant perdu par ce fait leur caractère de fongibilité, titres nominatifs ou au porteur avec désignation de numéros, numéraire ou marchandises isolés et pouvant être identifiés. Quant aux créances, leur séquestre ne se concevait dans l'opinion qui situe leur assiette au domicile du débiteur que lorsque le débiteur se trouve sur le territoire du pays qui pratique le séquestre. Encore faudrait-il, s'il s'agit d'une personne morale, qu'elle n'ait pas son siège social ou des établissements importants à l'étranger où le créancier pourrait utilement les actionner. La fin de non-recevoir qu'on lui opposerait du fait du séquestre serait inopérante. Une pareille exception serait manifestement contraire à la notion de l'ordre public établi par la *lex fori*.

(1) Les biens des citoyens hellènes frappés de séquestre leur seront restitués en vertu des art. 65 et 66 du Traité de paix signé à Lausanne, le 24 juillet dernier. Quant aux biens des Hellènes sujets ottomans leur seront également rendus en vertu de la VI° Convention de Lausanne, concernant l'échange des populations grecques et turques. La restitution n'a pas encore été effectuée pour les biens des citoyens hellènes sous prétexte que le Traité de Lausanne n'a pas été ratifié (art. 143). Mais elle ne l'a pas également été pour les biens des Hellènes ottomans, alors que la VI° Convention est entrée en vigueur dès le 24 juillet 1923, date de la signature du Traité. La Commission mixte, prévue par l'article 11 de cette Convention, vient de se prononcer souverainement (art. 12, al. 3) pour la restitution des fonds-valeurs et objets déposés dans les banques, appartenant à des personnes sujettes à l'échange. Toutefois, selon de récentes informations de Smyrne (13 avril courant), la main-levée du séquestre portant sur des créances vient d'être subordonnée à l'acquittement préalable de tous les arriérés d'impôts ou prétendus tels. Quant au contenu des coffrets, or et objets précieux, il en a été retiré pour prendre le chemin d'Angora et y être liquidé. La série de déboires n'est pas, malheureusement, close pour ces populations, vouées, comme des choses dans le commerce, au plus avilissant des sorts. La transaction impie qui concerne leur échange d'une réalisation impossible, non seulement dans sa teneur intégrale, mais dans sa teneur substantielle, n'est destinée qu'à les leurrer. *Au demeurant, elle a été signée en dépit de leurs véhémentes et réitérées protestations.*

Quelle belle tâche pour ceux qui contribueraient par leur rapatriement à la réparation de la plus grosse injustice qui ait jamais été commise à la charge d'un peuple. La Société des Nations, en s'y consacrant, y gagnerait en prestige et demeurerait fidèle aux prémisses inscrites dans le préambule de son Pacte. L'œuvre serait digne de sa noble mission!

ACTUALITÉS

L'AFFAIRE DE JAVORINA

DEVANT LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE [1]

PAR

Paul de VINEUIL

Lorsqu'à la fin de la grande guerre de 1914-1918, la Pologne et la Tchécoslovaquie surgirent comme Républiques indépendantes, les territoires sur lesquels elles réclamaient la souveraineté se trouvaient déterminés par des facteurs historiques et ethnographiques. Ces facteurs servaient, en même temps, à déterminer, d'une manière générale, les limites des deux nouveaux Etats, entre autres en ce qui concerne leur frontière commune. Cela était rendu possible par le fait heureux que presque sur toute la ligne ces facteurs tendaient, au point de vue polonais comme au point de vue tchécoslovaque, vers le même résultat. C'était seulement sur trois points de la frontière commune qu'ils se trouvaient en conflit, savoir dans le duché de Teschen et les districts d'Orava et de Spisz. Voici quelle est l'origine du différend qui a surgi entre les deux pays au sujet du tracé de la frontière dans le Spisz, différend qui est connu sous le nom de « l'affaire de Jaworzina », d'après la principale des localités dont l'attribution était litigieuse.

Les frontières complètes des deux pays ne se trouvent définies dans aucun instrument international. Les traités de paix se bornent à en décrire les portions qui séparent ces pays de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Hongrie, d'ailleurs non sans quelques réserves. Pour le reste, ils contiennent simplement l'agrément anticipé de la Pologne et de la Tchécoslovaquie aux frontières que détermineraient ultérieurement les Principales Puissances alliées et associées.

(1) Voir « Publications de la Cour permanente de Justice internationale », série B, n° 8, et série C, n° 4. (A. W. Sythoff, Leyde, 1923-24), et cette *Revue*, *infra*, Documents, p. 182.

Il est vrai que déjà en 1920 un traité fut négocié entre les « nouveaux » Etats pour en déterminer les frontières et que ce traité fut même signé (à Sèvres, le 10 août). Faute d'être ratifié, il n'est cependant jamais entré en vigueur. Il ne semble pas très clair si la ratification des Grandes Puissances était, toutefois, acquise. Dans l'affirmative, il paraît que le traité, qu'il soit techniquement en vigueur ou non, puisse être invoqué par n'importe lequel des Etats intéressés comme la décision sur le tracé des frontières prévu aux traités de paix. Peut-être même qu'à ce point de vue, la seule signature de ces Puissances est déjà suffisante. Quoi qu'il en soit, c'est là un argument qui n'a presque pas joué de rôle dans l'affaire qui nous occupe.

Il résultait du consentement anticipé des nouveaux Etats au tracé de leurs frontières que fixeraient les Puissances, qu'en cas de conflit à son sujet avant sa fixation définitive, c'était aux Puissances qu'appartiendrait la compétence pour régler le différend.

Aussi voit-on la Pologne et la Tchécoslovaquie solliciter leur intervention en ce qui concerne le tracé de la frontière dans les territoires de Teschen, d'Orava et de Spisz.

Le premier résultat de la démarche fut la décision du Conseil Suprême du 27 septembre 1919, suivant laquelle la difficulté serait écartée au moyen de l'application du principe de la *self-determination* : l'attribution des territoires serait fixée au moyen d'un plébiscite. En vue de la consultation populaire à intervenir, le Conseil définit dans sa décision, d'une manière très précise, les limites des trois territoires en question en posant le principe qu'il s'agissait de *partager* chacun d'eux entre les deux pays limitrophes. En ce qui concerne le territoire plébiscitaire de Spisz, il lui fut donné la forme d'un triangle dont les deux côtés étaient formés par une partie de l'ancienne frontière entre la Hongrie et la Galicie (pays autrichien), et dont la base était constituée par une ligne reliant deux points sur cette même frontière. La question de Javorina est, en somme, la question du partage de ce triangle entre la Pologne et la Tchécoslovaquie.

Le plébiscite projeté n'eut jamais lieu. Il n'est pas nécessaire d'en rechercher ici les raisons, qui étaient de nature politique; la simple constatation suffit.

Dans ces circonstances, les deux gouvernements intéressés se mirent d'accord pour accepter le règlement définitif du litige par les Puissances alliées. Cet accord semble avoir été conclu non sans quelque persuasion de la part des Puissances. Il est daté du 10 juillet 1920.

Le jour suivant, le Conseil Suprême prit, au sujet de l'affaire, une résolution dont il convient de relever quelques traits qui forment le point de départ de toute la procédure ultérieure.

En premier lieu, la résolution prend acte du fait que les gouvernements intéressés ont notifié qu'ils sont prêts à accepter tout règlement définitif de l'affaire que les Puissances alliées pourraient arrêter. En second lieu, elle charge les représentants de ces Puissances à la Conférence des Ambassadeurs de préparer dans le plus court délai possible une décision en conformité avec les instructions du Conseil Suprême; en ce qui concerne le territoire de Spisz, ces instructions en prévoyaient *le partage* de telle manière que la partie Nord-Ouest fût laissée à la Pologne. Les instructions, étant secrètes, ne constituaient qu'un engagement réciproque entre les Puissances alliées et ne liaient pas les Gouvernements intéressés qui avaient entrepris d'avance d'accepter seulement la décision définitive des Puissances. Or, cette décision était celle à laquelle arriverait la Conférence des Ambassadeurs.

Elle fut rendue le 28 juillet 1920, date capitale dans l'histoire de Javorina, et prescrivait les modalités du partage des trois territoires dont l'attribution était litigieuse. En ce qui concerne le Spisz, le partage se fit au moyen d'une ligne topographiquement décrite dans la décision même et reliant deux points sur « l'ancienne frontière » — c'est le langage même du texte — entre la Hongrie et la Galicie. A dater du jour de la décision, « la souveraineté de la Pologne et la souveraineté de la Tchécoslovaquie, respectivement, s'étendront sur les territoires situés de part et d'autre de la ligne frontière ci-dessus décrite ». La décision prévoyait, en outre, entre autres choses, la création d'une Commission de délimitation dont elle définit les pouvoirs, et la possibilité d'apporter, dans certaines conditions, des modifications au tracé qu'elle fixe à la ligne frontière.

La Commission, composée de membres représentant respectivement les Puissances alliées et les Etats intéressés, avait pour tâche de « tracer sur place la ligne frontière ci-dessus décrite ». La ligne en question était la ligne indiquée topographiquement et qui, en fait, coupait en deux le triangle plébiscitaire de Spisz en reliant deux points sur les deux côtés qui coïncidaient avec « l'ancienne frontière ». En exécutant son travail, la Commission aurait « tout pouvoir pour proposer.... les modifications qui lui paraîtront justifiées par les intérêts des particuliers et des communautés dans le voisinage de la ligne frontière et en tenant compte des circonstances locales spéciales ».

A la fin de la décision du 28 juillet 1920 fut insérée une décla-

ration signée par les représentants des Gouvernements polonais et tchécoslovaque et exprimant « la complète acceptation par leurs Gouvernements respectifs des dispositions qui précèdent ».

La décision, prise par un tiers — les Puissances alliées — à la demande des intéressés — la Pologne et la Tchécoslovaquie — pour mettre fin à un différend les séparant et acceptée par eux, présente beaucoup d'analogie avec une solution arbitrale.

Elle fut immédiatement mise à exécution. Des deux côtés de la nouvelle ligne frontière les troupes interalliées remirent leurs pouvoirs entre les mains des autorités nationales. Et la Commission de délimitation se mit au travail.

Elle se trouva, dans le territoire de Spisz, devant une tâche difficile. Comme résultat des pouvoirs qu'elle tenait de la décision du 28 juillet, de modifier dans certaines conditions la nouvelle ligne frontière, la Commission fut bientôt saisie de propositions de modifications très importantes émanant du Gouvernement polonais et portant précisément sur l'attribution du territoire de Javorina, situé dans le territoire plébiscitaire au nord-est de cette ligne. Son président se borna, en fin de compte, à transmettre, au nom des commissaires alliés, ces propositions à la Conférence des Ambassadeurs, en exprimant l'avis « que les modifications demandées sortent des limites d'appréciation qui leur (aux commissaires alliés) sont dévolues... » Cette lettre est datée du 5 juillet 1921.

Le 6 novembre de la même année fut signé le célèbre accord politique polono-tchèque, dans une annexe duquel les deux Gouvernements s'engageaient à régler, dans un délai fixé, par leur entente directe et amiable, la question de Javorina.

En décembre suivant, la Conférence des Ambassadeurs prit une décision sur la lettre du 5 juillet du président de la Commission de délimitation. En premier lieu, elle invitait les deux Gouvernements à poursuivre leurs négociations en vue d'arriver prochainement à une entente, et, en second lieu, annonçait que faute de la conclusion d'un accord le 15 janvier 1922 au plus tard, « la Commission de délimitation procédera sans retard à l'abornement de la frontière de Spisz » telle qu'elle était définie par la décision du 28 juillet 1920. Le délai de rigueur fut, par la suite, à la demande des parties, étendu par deux fois et se trouvait enfin expirer le 7 août 1922.

La décision est datée du 2 décembre. Elle fut communiquée aux intéressés par des lettres du 6 du même mois, et à la Commission de délimitation par une lettre du 10. Dans les premières, il convient de relever d'une part la constatation que le tracé de la frontière dans le territoire de Spisz reste encore à faire, et,

miner, sur la base des résultats d'un plébiscite, l'attribution du territoire de Spisz, la question à résoudre était celle du *partage* entre la Pologne et la Tchécoslovaquie du triangle dont les limites avaient été fixées par le Conseil Suprême, le 27 septembre 1919, en vue de la consultation populaire qui était alors envisagée. Il s'ensuit qu'en traçant une ligne reliant deux points situés sur le pourtour ainsi fixé du triangle plébiscitaire, on arrivait à délimiter complètement les deux morceaux sur lesquels devaient s'étendre respectivement la souveraineté polonaise et la souveraineté tchécoslovaque.

Or, c'est là précisément ce que fit la Conférence des Ambassadeurs par sa décision du 28 juillet 1920. Elle décrivit une ligne reliant deux points sur l'ancienne frontière entre la Hongrie et la Galicie, c'est-à-dire sur les deux côtés du triangle formé par le territoire plébiscitaire tel qu'il se trouvait délimité par la décision du Conseil Suprême du 27 septembre 1919. Les Ambassadeurs attribuèrent à la Pologne — conformément aux instructions qu'ils avaient obtenues du Conseil Suprême — la partie du triangle située au nord-ouest de la nouvelle ligne de démarcation et, à la Tchécoslovaquie, la partie qui restait. La première de ces parties se trouvait alors délimitée par la nouvelle ligne et par deux fractions de « l'ancienne frontière », et la seconde par la nouvelle ligne, par deux autres fractions de la même « ancienne frontière », et enfin par la ligne-base définie par la décision du 27 septembre 1919. Dans cette seconde partie se trouvait la commune de Javorina, qui fut ainsi, par la décision de la Conférence des Ambassadeurs du 28 juillet 1920, attribuée à la Tchécoslovaquie. Cette décision avait été solennellement acceptée par les deux Gouvernements intéressés, dont la souveraineté s'étendit par conséquent sur les parties de territoire visées ci-dessus.

Si, en principe, la situation était donc parfaitement nette et claire, elle se compliquait du fait de la possibilité de modifier, après coup, la ligne topographiquement décrite par les Ambassadeurs.

Cette possibilité était double. D'un côté, elle se référait aux « modifications de détail que peut entraîner la procédure habituelle de l'abornement sur place ». Ces modifications, qui sont d'ailleurs expressément mentionnées seulement dans la question posée à la Cour, ne peuvent, de par la nature même des choses, être que minimes. D'un autre côté, il y avait cependant la possibilité prévue dans le texte même de la décision du 28 juillet 1920. Il s'agit certainement là de modifications plus importantes, dont l'adoption est cependant liée à une procédure spéciale : il

faut que les propositions qui en visent l'introduction soient d'abord votées par la Commission de délimitation, statuant à la majorité des voix, pour être ensuite approuvées par la Conférence des Ambassadeurs, statuant à l'unanimité. Pour pouvoir être ainsi approuvées, il faut que les propositions se tiennent dans le cadre strict tracé par la décision du 28 juillet 1920 : il faut qu'il s'agisse de simples « modifications » à apporter au tracé fixé par la décision, et non pas d'un abandon total ou presque total de ce tracé; et ces modifications ne peuvent s'appliquer qu'à la « ligne topographiquement décrite » dans la décision. Pour apporter à l'attribution des souverainetés polonaise et tchécoslovaque fixée par la Conférence des Ambassadeurs le 28 juillet 1920 des changements d'un autre ordre ou d'une importance plus considérable, l'accord des deux Etats intéressés est requis, et cela parce que la décision qu'ils avaient agréée au préalable et confirmée après coup a, par ce fait, acquis entre eux la force d'un engagement contractuel dont les limites sont indiquées par les termes de la décision. C'est d'ailleurs ce caractère contractuel, lié à l'analogie déjà observée de la décision avec un arbitrage, qui fait de son objet une sorte de chose jugée sur laquelle la Conférence des Ambassadeurs même n'est pas qualifiée pour revenir. Certes, la Conférence peut interpréter cette décision, mais pas d'une manière qui en altère le sens; et l'interprétation ne saurait revêtir un caractère d'authenticité, vu précisément que la Conférence est désormais impuissante pour modifier, sans le concours des parties, la décision intervenue le 28 juillet 1920.

Il est clair que la condition suivant laquelle il doit s'agir d'une simple *modification* du tracé fixé par ladite décision, laisse néanmoins à la Conférence une latitude des plus considérables, limitée seulement par la stipulation que les modifications doivent être justifiées par les intérêts des particuliers ou des communautés dans le voisinage de la ligne frontière, et tenir compte des circonstances locales spéciales. C'est une question de bonne foi.

Il en est, en quelque mesure, de même en ce qui concerne la condition suivant laquelle il doit s'agir de modifications seulement à la ligne *topographiquement décrite* dans la décision des Ambassadeurs. Cette condition, qui résulte du texte même de la décision, s'explique par le fait que les autres fractions de la nouvelle frontière entre la Pologne et la Tchécoslovaquie dans le Spisz coïncident avec une ancienne frontière internationale. La justification du droit de modification stipulée par la décision doit, en effet, être cherchée dans la considération que, si la ligne

nouvellement tracée à Paris et qui tranchait dans le vif du territoire d'un pays était appliquée telle quelle, dans la pratique il aurait pu arriver qu'elle se fût trouvée léser sans nécessité absolue « les intérêts des particuliers et des communautés » en ne tenant pas suffisamment compte des « circonstances locales » : faits acquis, situations existantes au point de vue économique ou autre. Or, pareille considération ne peut entrer en ligne de compte en ce qui concerne des fractions où les circonstances locales se sont, depuis de longues années déjà, moulées précisément sur la situation résultant de la décision des Ambassadeurs, puisque les limites qui en découlent coïncident dans ces fractions avec une très ancienne frontière internationale, celle qui séparait l'Autriche de la Hongrie. Dès lors s'applique d'ailleurs la règle insérée dans les instructions générales des Commissions de délimitation instituées après la grande guerre et suivant laquelle, en ce qui concerne ces anciennes frontières internationales, le rôle des Commissions se limite au récolement des poteaux et des bornes.

Lorsque, le 5 juillet 1921, le Président de la Commission tchéco-polonaise de délimitation transmit à la Conférence des Ambassadeurs les propositions de modification dont elle avait été saisie, il le fit, non pas au nom de la Commission, mais seulement au nom des commissaires alliés, et à simple titre d'information. Les propositions n'avaient même pas fait l'objet d'un vote dans le sein de la Commission, ce qui s'explique par le fait que, suivant l'expression de son Président, elles sortaient des limites d'appréciation dévolues aux commissaires. En d'autres mots, ceux-ci les considéraient entre eux comme ne remplissant pas les conditions de fond auxquelles, suivant ce qui a été dit plus haut, doivent correspondre les propositions de modifications faites aux termes de la décision du 28 juillet 1920.

Il est clair que, dans ces circonstances, la Conférence des Ambassadeurs était empêchée, par une considération de forme d'abord, et ensuite par une sorte de présomption de non-recevabilité quant au fond, de statuer sur les propositions qui lui avaient été transmises par le Président de la Commission de délimitation. Aussi sa décision du 2 décembre 1921 revêt-elle un caractère tout à fait différent.

Elle est, en effet, entièrement basée sur la considération que la Conférence n'avait été saisie d'aucune proposition dans les formes voulues par la décision du 28 juillet 1920, et que celles qu'elle avait reçues, tout en étant motivées par des raisons des plus sérieuses, étaient *ultra vires*. C'est pour cette dernière raison que la Conférence invite les parties à se mettre d'accord :

elles peuvent par leur accord ce que la Conférence ne peut pas, savoir, adopter des modifications qui sortent du cadre de la décision mais qui peuvent néanmoins paraître désirables. D'un autre côté, c'est parce que la Commission de délimitation n'a pas fait de proposition régulière de modification et qu'elle n'a, par conséquent, pas épuisé sa faculté d'en faire, que la Conférence peut lui prescrire de procéder sans retard, faute d'accord entre les parties dans le délai fixé, à l'abornement de la frontière de Spisz « telle qu'elle était définie par la décision du 28 juillet 1920 ».

En se servant de cette expression, c'est cependant l'application intégrale de ladite décision que la Conférence a voulu assurer, une fois expiré le sursis accordé. Cela résulte, avec toute la clarté désirable, des lettres par lesquelles elle a notifié sa décision aux pays intéressés et à la Commission de délimitation. Ces lettres excluent l'interprétation littérale suivant laquelle il se serait agi tout simplement d'indiquer sur le terrain la ligne topographiquement décrite le 28 juillet. Pareille opération, en effet, eût présupposé qu'au préalable la ligne à « aborner » eût été tracée sur une carte à très grande échelle ; or, suivant les lettres aux Gouvernements intéressés, ce tracé restait précisément à faire. Faire aborner la ligne sans fournir à la Commission de délimitation l'occasion d'y proposer des modifications eût encore été apporter un amendement des plus importants à la décision du 28 juillet ; or, suivant les mêmes lettres, la Conférence ne pouvait pas revenir sur une décision antérieure (fait qui trouve, ainsi que cela a été déjà dit, son explication dans le caractère contractuel de la décision). Et d'ailleurs, si la Conférence avait voulu le faire, elle aurait bien dû en prévenir la Commission de délimitation ; or, la lettre qu'elle adresse à celle-ci n'en modifie en rien les pouvoirs.

Après la décision du 2 décembre 1921 de la Conférence des Ambassadeurs, on se trouve par conséquent devant une alternative : ou bien les pays intéressés se mettront d'accord sur un nouveau tracé de la frontière dans le territoire de Spisz, auquel cas il n'eût probablement resté aux Puissances alliées qu'à le confirmer ; ou bien, la décision primitive, celle du 28 juillet 1920, s'appliquera à nouveau intégralement, après le sursis accordé aux intéressés en vue de leur permettre de rechercher un accord tenant compte de motifs que les Puissances alliées n'avaient plus le droit de prendre en considération.

Lorsqu'il apparut que la première solution de l'alternative ne se réalisait pas et qu'il s'agissait, par conséquent, d'en mettre à exécution la seconde, les membres alliés de la Commission de

délimitation avaient changé d'avis sur les conditions de fond auxquelles devaient correspondre les propositions de modifications qu'aux termes de la décision du 28 juillet 1920 la Commission était autorisée à soumettre à la Conférence des Ambassadeurs. La Commission lui transmit, en effet, le 26 septembre 1922, les mêmes propositions que, le 5 juillet 1921, ses membres alliés avaient déclaré *ultra vires*.

L'on peut trouver à ce revirement d'opinion plusieurs explications. Celle qui nous semble la plus probable — et nous ouvrons ici une parenthèse dans notre analyse du raisonnement de la Cour qui ne s'est pas occupée de cette question — est la suivante : tandis qu'en juillet 1921 la Commission a considéré, d'une part, que les modifications proposées étaient *ultra vires* par rapport à cette section de la nouvelle frontière qui était topographiquement décrite, et, d'autre part, qu'il ne lui appartenait pas de toucher aux autres fractions parce que celles-ci étaient formées par d'anciennes frontières internationales, elle est arrivée en septembre 1922 à la conclusion que l'ancienne frontière entre la Hongrie et la Galicie ne revêtait pas le caractère d'une frontière internationale et, par cela même, intangible, et que, dès lors, la Commission ne sortirait pas de ses attributions en proposant des modifications qui seraient en elles-mêmes admissibles par rapport aux fractions coïncidant avec cette frontière.

Quoi qu'il en soit, il est clair que cette nouvelle thèse de la Commission de délimitation va à l'encontre de celle que la Cour a fait sienne et qui est indiquée plus haut.

Il en est de même de l'attitude que la Conférence des Ambassadeurs a adoptée en novembre 1922, après avoir été saisie des propositions de modifications que lui avait fait parvenir la Commission de délimitation en septembre de la même année.

A la base de cette attitude se trouve, en effet, manifestement la double hypothèse qu'il ne se serait point agi d'un *partage* du territoire de Spisz, et que ce territoire ne se serait pas trouvé définitivement délimité par la décision du Conseil Suprême du 27 septembre 1919. Or, tout le raisonnement de la Cour est basé sur l'hypothèse contraire.

Cette hypothèse est en dernière analyse fondée sur le fait que la décision du Conseil Suprême du 11 juillet 1920 remplace celle que la même autorité avait prise le 27 septembre 1919 pour régler exactement la même affaire, sans définir d'une manière différente le territoire auquel l'affaire avait trait. C'est d'ailleurs l'hypothèse du partage qui se trouve exprimée tant dans la décision du Conseil Suprême de juillet 1920 que dans celle

prise par la Conférence des Ambassadeurs le même mois et confirmée par elle-même en décembre 1921.

L'attitude adoptée par la Conférence en novembre 1922 est donc une attitude nouvelle. A-t-elle pu modifier la situation des intéressés? Selon la Cour, non; et cela parce que, ainsi que cela a été déjà expliqué, la Conférence n'a pas en l'espèce le droit de revenir sur une décision antérieure sans le consentement des intéressés, ni par conséquent de donner une interprétation « authentique » allant à l'encontre de celle qui avait été antérieurement admise comme exacte.

Le principal intérêt théorique de l'avis de la Cour permanente de Justice internationale sur l'affaire de Javorina réside peut-être précisément dans son appréciation des pouvoirs de la Conférence des Ambassadeurs pour modifier ou interpréter des décisions rendues par elle antérieurement. La thèse polonaise à ce sujet portait que la Conférence est « nécessairement compétente pour interpréter ses propres décisions », tandis que, selon la thèse tchécoslovaque, la Conférence « n'a pas le droit de revenir sur une décision antérieure ». L'avis de la Cour se borne à traiter le cas d'espèce, sans fixer un principe d'une application générale. On semblerait cependant fondé de conclure que selon la plus haute autorité juridique internationale, une décision de la Conférence des Ambassadeurs ne serait plus sujette à revision par la seule Conférence si, par l'acceptation des intéressés, la décision a acquis un caractère contractuel, ni peut-être même si elle a été mise à exécution d'une manière qui a donné naissance à des droits acquis. Par ce côté, la Cour établit une assimilation marquée entre pareille décision et celle d'un arbitre qui, « à moins d'un accord formel intervenu entre les parties.... est sans qualité pour interpréter, et à plus forte raison pour modifier sa sentence en l'interprétant ».

Peut-être convient-il d'observer ici, en passant, qu'à ce sujet la Cour a établi, de par la phrase qui vient d'être citée, une distinction nette entre « l'arbitre » dans le sens courant du mot, et elle-même dans sa capacité judiciaire. En effet, selon l'article 60 de son Statut « il appartient à la Cour de l'interpréter (l'arrêt), à la demande de toute partie ».

Un autre trait intéressant de l'avis est la confirmation qu'il comporte de la thèse sur laquelle était fondé l'arbitrage du 13 septembre 1902 sur l'affaire du « Meerauge », savoir que les frontières entre la Hongrie et la monarchie autrichienne étaient bien des frontières internationales.

Au point de vue pratique, l'avis a eu pour résultat de mettre fin au différend de Javorina qui a pendant de longues années

envenimé les relations entre la Pologne et la Tchécoslovaquie. En effet, le Conseil de la Société des Nations ayant fait sien l'avis de la Cour, il a prié la Conférence des Ambassadeurs d'obtenir de la Commission de délimitation ses propositions éventuelles de modifications à apporter à la fraction de frontière topographiquement décrite dans la décision du 28 juillet 1920. Il n'est pas douteux qu'au reçu de ces propositions, qui doivent expressément se tenir dans le cadre indiqué par la décision telle qu'elle se trouve interprétée dans l'avis de la Cour, on arrive à une solution qui sera immédiatement acceptée par les deux parties.

Cette solution, sera-t-elle juste? A cette question, il faut sans hésitation, répondre oui. Elle sera basée sur l'interprétation strictement juridique de toutes les prémisses. Et si, par des vices inhérents à ces prémisses, elle ne tient peut-être pas compte, dans toute la mesure désirable, de certaines considérations d'ordre économique et strictement local, elle sera néanmoins juste en ce sens que les parties n'ont à s'en prendre qu'à elles-mêmes si elles n'ont pu donner suite à l'invitation qui leur avait été faite de s'entendre sur une base plus large que celle qu'il était possible à la Conférence des Ambassadeurs d'adopter, liée qu'elle était par les déclarations des parties mêmes.

La compétence « forum contractus » sous le régime établi par la convention franco-belge du 8 juillet 1899.

(Portée de l'art. 2, al. I. de cette Convention)

Deuxième étude : l'Opinion de M. de Paepe

par

Albert LUYSSEN

Avocat à la Cour d'Appel de Bruxelles.

---

1. — Dans une étude antérieure (1), nous nous sommes efforcé de démontrer que, sous le régime établi par la Convention franco-belge du 8 juillet 1899, la compétence *forum contractus* est subsidiaire à l'absence de domicile et de résidence du défendeur, en toutes matières et dans les deux pays; qu'il n'y a exception à la règle de compétence commune ainsi créée qu'en ce qui concerne : 1° les actions intentées par des Belges au *forum con-*

(1) *Revue de Droit International et de Législation comparée*, 1922, p. 82.

tractus français, et 2° les actions intentées par des Français au *forum contractus* belge. Dans ces deux cas, mais dans ces deux cas seulement, la compétence *forum contractus* nous semble ne pas être subsidiaire, et ce en vertu, d'une part, des articles 2, alinéa 2, de la Convention et 420 du Code de procédure civile français, et, d'autre part, des articles 19, alinéa 3, de la Convention et 42 de la loi belge du 25 mars 1876.

2. — Depuis lors, le 26 janvier 1923, la Cour d'appel de Bruxelles a rendu un arrêt (1) qui confirme la jurisprudence d'après laquelle la compétence *forum contractus*, sous le régime de la Convention, n'est subsidiaire qu'en matière civile en France exclusivement.

Voici les motifs de cet arrêt, en ce qui concerne la compétence :

Attendu qu'avec raison et pour de justes motifs, le premier juge a rejeté l'exception d'incompétence déduite par l'appelante de l'article 2, § 1er, de la Convention franco-belge du 8 juillet 1899;

Attendu que, si le texte de cette disposition est général et paraît, dès lors, s'appliquer aussi bien au cas où le *forum contractus* est situé en Belgique qu'à celui où il est situé en France, il appert de l'ensemble des travaux préparatoires de la convention et de la loi belge approuvant celle-ci qu'il doit être restreint à ce dernier cas;

Que cette interprétation trouve un appui décisif dans le rapport des délégués du Gouvernement belge et dans la confirmation de certaines énonciations qu'il contient par l'un d'eux, M. de Paepe, dans son traité sur la compétence (t. Ier, p. 261), ainsi que dans l'avis inséré dans le rapport de M. Dupont au Sénat;

Qu'il y est exposé que la législation française, contrairement à la législation belge, n'avait pas établi le *forum contractus* comme attributif de compétence en matière civile, que si ces législations étaient respectivement appliquées aux nationaux des deux pays selon le principe de l'article 1er de la convention, il n'existerait pas entre eux de réciprocité; que les délégués français consentirent, pour ce motif, à introduire dans l'article 2 cette règle de compétence, en la subordonnant toutefois à la condition d'absence de domicile ou de résidence du défendeur en Belgique ou en France; mais qu'il fut admis et laissé en dehors de toute discussion que, lorsque le *forum contractus* est situé en Belgique, la législation belge qui le régit serait applicable aux Français (qu'ils soient demandeurs ou défendeurs), abstraction faite de la question de domicile ou de résidence;

Que cette explication de l'origine et de la portée de la disposition donnée par les négociateurs belges avant le vote de la loi approbative doit prévaloir sur les arguments que peut invoquer la thèse soutenue par l'appelante;

Qu'au surplus, si certaines divergences d'opinions et même certaines contradictions existent dans la discussion, une dérogation aux règles générales inscrites dans les art. 42 et 54 de la loi du 25 mars 1876, dont l'art. 19 de la Convention assure expressément le bénéfice aux Français, ne peut être admise que si elle résulte avec certitude d'un texte de loi;

(1) Cour d'appel de Bruxelles (6e chambre), du 26 janvier 1923; en cause : Société métallurgique de Knutange contre Heureux. Plaideurs : Mes Lebbe et Renauld.

Qu'il n'en est pas ainsi et que, dès lors, la fin de non-recevoir doit être rejetée.

3. — Nous ne nous proposons pas de reprendre ici l'exposé de notre thèse, ni de revenir sur les arguments que nous avons déjà présentés. Nous nous bornerons à rencontrer celui qu'invoque la décision reproduite. Celle-ci, on le constate, se fonde sur l'autorité de l'opinion exprimée par M. de Paepe, un des négociateurs de la Convention franco-belge.

4. — Tel quel, cet arrêt marque déjà un progrès en faveur du système d'interprétation que nous avons défendu.

Le principal argument invoqué autrefois à l'appui du système opposé était un argument basé sur la « réciprocité » et qui consistait à dire : on ne peut admettre que la Convention ait instauré un système tel que, d'une part, les Français puissent, en Belgique, invoquer contre les Belges une disposition de la loi belge, sans que les Belges puissent invoquer en Belgique cette même disposition contre les Français ; et tel que les Belges puissent, en France, invoquer contre les Français une disposition de la loi française, sans que les Français puissent invoquer en France cette même disposition contre les Belges.

C'est cet argument qui a amené l'unanimité de la jurisprudence actuelle en faveur de la thèse opposée à la nôtre.

Nous nous sommes attaché à le réfuter (1). Or, dans l'arrêt précité, cet argument ne se retrouve plus. Le fait est d'autant plus significatif que le jugement rendu en première instance, en cette cause : Société Métallurgique de Knutange contre Heureux (2), jugement antérieur à notre première étude, mentionne encore cet argument.

L'abandon de cet argument semble acquis en doctrine également : M. Camille Jordan a commenté récemment l'arrêt dont nous nous occupons à notre tour (3). Dans une première étude qu'il avait publiée en 1920 (4), M. Jordan s'était rallié à l'opinion actuellement admise par la jurisprudence, en se basant, lui aussi, sur cet argument de la réciprocité. Dans sa note de cette année, M. Jordan n'en fait plus état et, de même que l'arrêt de la cour de Bruxelles, il ne défend plus l'interprétation exclusivement « extensive » de la compétence *forum contractus* qu'en se basant sur les opinions exprimées par M. de Paepe.

5. — C'est donc cet avis de M. de Paepe qu'il importe maintenant d'analyser.

(1) Etude précédente, p. 98.

(2) Comm. Anvers (3e chambre), du 13 mai 1921, reproduit dans la *Revue de Droit International privé*, t. XVIII, 1922-1923, n° 3, p. 640.

(3) *Revue de Droit International privé*, t. XVIII, 1922-1923, n° 3, p. 640.

(4) *Ibidem*, 1920, p. 338-358.

L'interprétation de la Convention par M. de Paepe peut être recherchée dans :

a) Le rapport des délégués du Gouvernement belge;

b) Une lettre écrite par lui et insérée par M. Dupont dans son rapport au Sénat belge;

c) Dans son traité sur la Compétence;

d) Dans une étude publiée en 1906.

Les deux premières sources font partie des travaux préparatoires de la loi belge d'approbation de la Convention.

Les deux dernières appartiennent à la doctrine.

6. — Avant d'entreprendre l'examen des divers avis émis par M. de Paepe, pour en rechercher l'exacte portée et en mesurer le poids, il importe, pour la clarté de notre exposé, d'indiquer quelles sont les règles d'application du régime de la compétence *forum contractus* au sujet desquelles la divergence se marque, suivant que l'on se rallie à l'un ou l'autre système d'interprétation en présence.

Nous avons antérieurement ramené le régime de la Convention à quatre règles d'application. Nous poussons ici la division plus loin, afin d'isoler, sous forme de tableau, toutes les hypothèses qui peuvent se produire, en indiquant, pour chaque cas, la règle d'application d'après l'interprétation que nous combattons d'abord, d'après notre interprétation ensuite :

N°	Hypothèse.	Règle d'application	
		d'après l'interprétation combattue.	d'après l'interprétation défendue.
1.	*Forum contractus* en Belgique, demandeur belge.	Compét. *forum contractus* « non » subsidiaire.	Compét. *forum contractus* subsidiaire.
2.	*Forum contractus* en Belgique, demandeur français.	Compétence *forum contractus* non subsidiaire.	
3.	*Forum contractus* en France, demandeur belge, matière commerciale.	Compétence *forum contractus* non subsidiaire.	
4.	*Forum contractus* en France, demandeur belge, matière civile.	Compétence *forum contractus* subsidiaire.	
5.	*Forum contractus* en France, demandeur français, matière commerciale.	Compét. *forum contractus* non subsidiaire.	Compét. *forum contractus* subsidiaire.
6.	*Forum contractus* en France, demandeur français, matière civile.	Compétence *forum contractus* subsidiaire.	

On le remarque, par ce tableau, les hypothèses dans lesquelles les deux systèmes d'interprétation aboutissent à des règles d'application différentes sont les hypothèses n° 1 et n° 5. Dans les autres cas, les deux opinions en présence conduisent au même résultat.

Cette remarque préliminaire faite, nous pouvons entreprendre l'examen de l'opinion de M. de Paepe.

7. — Nous avons relu attentivement le rapport de MM. Van den Bulcke et de Paepe, annexé à l'exposé des motifs du projet de loi belge d'approbation de la convention (1).

Aucun passage de ce rapport ne nous paraît susceptible de fournir argument ni dans un sens ni dans l'autre. Ce document est trop long pour être analysé ici dans son entièreté. Nous nous bornons donc à l'examen des deux passages qui, seuls, nous paraissent pouvoir être rattachés à la question, nous réservant d'attendre pour en discuter davantage, ou, pour nous incliner, que nous soient indiqués les autres passages visés, s'il en est.

MM. Van den Bulcke et de Paepe disent dans leur rapport :

> ...La France fait donc une concession importante aux Belges. L'article 2 du projet de la Convention permet au demandeur belge ou français, si le défendeur n'a ni domicile ni résidence en France ou en Belgique, de saisir de la contestation, le juge du lieu où l'obligation est née, a été ou doit être exécutée. C'est la disposition de la loi belge qui est admise en France, mais seulement quand le défendeur n'a ni domicile ni résidence en France.

Même si on isole ainsi ce texte, il n'énerve en aucune façon notre thèse. Que dit-il? Que le demandeur belge ou français peut saisir le juge du *forum contractus*, si le défendeur n'a ni domicile ni résidence en France ou en Belgique. Ce qui revient à dire qu'il y a *toujours* compétence *forum contractus, en ordre subsidiaire*. Tout le monde est d'accord sur ce point.

De plus, l'alinéa qui précède celui que nous reproduisons se termine par les mots :

> ...ni pour les uns ni pour les autres, la loi française n'admet le *forum contractus en matière civile*.

Ce texte détermine la portée d'application de l'alinéa que nous analysons. Il s'agit de la matière civile en France. Nous nous trouvons donc dans les cas des hypothèses 4 et 6 du tableau ci-dessus, hypothèses relativement auxquelles les deux systèmes d'interprétation de la Convention aboutissent aux mêmes règles

(1) *Pasinomie*, 1900, p. 257.

d'application. Dès lors, le texte cité n'est pas susceptible de trancher la discussion.

8. — Dans leur rapport, MM. Van den Bulcke et de Paepe disent aussi :

En matière commerciale, les Belges conservent en France le choix entre les divers juges indiqués par l'article 420 du Code de procédure civile.

Ce texte est relatif à l'hypothèse n° 3, hypothèse au sujet de laquelle, encore une fois, il y a accord des deux systèmes d'interprétation de la Convention. Le texte en question se borne à énoncer une règle que tout le monde admet.

9. — Nous ne trouvons pas davantage dans la lettre de M. de Paepe, reproduite par M. Dupont (1), d'argument contre notre thèse.

Comme ce document est cependant invoqué avec persistance en faveur de l'opinion purement extensive de la compétence *forum contractus*, nous le reproduisons intégralement en l'analysant :

Bruxelles, le 11 novembre 1899.

Monsieur le Sénateur,

Je m'empresse de répondre à la lettre que vous m'avez fait l'honneur de m'écrire.

Comme vous le dites, le dernier paragraphe de l'article 19 de la Convention franco-belge du 8 juillet 1899 conserve aux Français le droit qu'ils puisent dans les articles 42 et 52, n° 3 de la loi du 25 mars 1876, d'assigner en Belgique les Belges et les étrangers, en matière mobilière, devant le juge du lieu où l'obligation est née, a été ou doit être exécutée. Ces articles ne subordonnent ce droit à aucune condition.

Cet alinéa de la lettre de M. de Paepe indique que, pour les *Français, en Belgique*, la compétence *forum contractus* n'est pas subsidiaire. Tout le monde est d'accord sur ce point (hypothèse n° 2).

Pour nous, cette règle d'application résulte, rappelons-le, de l'article 19, alinéa 3, de la Convention.

Ce que M. de Paepe ne dit pas ici, et ce qu'il devrait dire cependant pour nous embarrasser, c'est que pour le *Belge en Belgique* la compétence *forum contractus* n'est pas subsidiaire (hypothèse n° 1).

En France, continue M. de Paepe, les Belges n'ont pas le même droit, la législation française n'admettant pas le *forum contractus* en matière civile.

(1) *Pasinomie*, 1900, p. 352.

Qu'est-ce à dire? Cela signifie que les Belges en France ne peuvent pas assigner les nationaux sans aucune condition, au *forum contractus*, en matière civile (hypothèse n° 4), tandis que les Français peuvent sans condition, et même en matière civile, assigner les Belges au *forum contractus* belge (hypothèse n° 2).

Et M. de Paepe précise immédiatement :

En vertu de l'article 2 de la Convention, les Belges ne l'acquièrent (le droit d'assigner au *forum contractus* en matière civile) en France, que si le défendeur n'a ni domicile ni résidence en Belgique ou en France. Ce n'est qu'à défaut de *forum domicilii* que le *forum contractus* est ouvert en France aux Belges à l'égard des Français et étrangers.

Cet alinéa de la lettre de M. de Paepe énonce simplement la règle de l'hypothèse n° 4 : Il s'agit de procès en France. Il s'agit de demandeurs belges. Il s'agit de matière civile (les derniers mots de l'alinéa précédent) et M. de Paepe confirme que, dans cette hypothèse n° 4, la compétence *forum contractus* est subsidiaire.

Tout le monde est d'accord sur ce point.

Il a indiqué, en outre, que le Belge en France est dans une situation moins favorable que le Français en Belgique. C'est tout à fait exact. Que l'on compare, d'une part, l'hypothèse n° 2 et, d'autre part, les hypothèses n°s 3 et 4, et l'on constate que le Français a en Belgique, au *forum contractus*, une action non subsidiaire en toute matière, tandis que le Belge n'a, en France, une action non subsidiaire au *forum contractus* qu'en matière commerciale, son action au *forum contractus* en France étant subsidiaire en matière civile.

Cette inégalité, M. de Paepe l'explique dans la suite de sa lettre :

Dans leur projet, dit-il, les délégués belges ne soumettaient le *forum contractus* en France à aucune condition. Ils demandaient la réciprocité. Ils disaient que si le *forum contractus* était soumis en France à une condition quelconque, il devait l'être aussi en Belgique, et que, partant, les Français ne pourraient plus en user, en Belgique, comme ils le font aujourd'hui. Ils ajoutaient qu'ils ne voyaient aucune raison sérieuse de ne pas accorder le *forum contractus* en matière civile, puisqu'il est admis en matière commerciale.

Ce que voulaient les délégués belges, M. de Paepe l'indique fort bien : la compétence *forum contractus* non subsidiaire pour les Belges agissant en France, même en matière civile. Ils voulaient aboutir à la même règle pour l'hypothèse n° 4 que pour l'hypothèse n° 3 et l'hypothèse n° 2. Il s'agit ici du droit des

Belges en France, comparé au droit des Français en Belgique, et pas du tout du droit des Belges en Belgique comparé au droit des Français en Belgique, ni du droit des Français en France comparé au droit des Belges en France.

Les délégués belges n'obtinrent pas l'uniformité demandée, mais ils obtinrent la règle actuelle, qui représente déjà une concession de la part de la France.

C'est ce qu'exprime M. de Paepe dans la fin de sa lettre, qui retrace les rétroactes de la discussion préparatoire de la Convention :

Les délégués français répondirent que les Belges devaient se contenter en France de la loi applicable aux Français, comme ceux-ci se contentaient en Belgique de la loi applicable aux Belges, mais que cette loi ne devait pas être la même dans les deux pays. En un mot, ils soutenaient que les Belges ne pouvaient prétendre en France à rien de plus que d'être assimilés aux Français. Toutefois, ils consentirent à faire une concession à la Belgique.

Le projet de loi présenté le 6 mars 1890 à la Chambre des députés pour la revision du Code de procédure civile soumet, en matière civile, au *forum contractus* le défendeur qui n'a ni domicile ni résidence en France. Les délégués français consentirent à accorder aux Belges le bénéfice de cette disposition, bien que les Français ne l'aient pas encore.

Les délégués belges, voyant l'impossibilité d'obtenir la réciprocité, acceptèrent la concession qui leur était offerte. Elle assure aux Belges un droit dont les Français ne jouissent pas encore. Elle leur est très avantageuse, en leur ouvrant le *forum contractus* au cas où il leur est principalement utile, quand la personne avec laquelle ils contractent en France n'y a ni domicile, ni résidence, pas plus qu'en Belgique, Dans ce cas, les Belges ne trouvaient en France aucun tribunal compétent, si la cause n'était pas commerciale. La convention franco-belge leur concède, dans ce cas, le *forum contractus* en matière civile.

Veuillez agréer, etc.

(*S.*) POLYDORE DE PAEPE.

En résumé, la lettre de M. de Paepe ne traite pas le régime de la compétence *forum contractus* sous l'empire de la Convention, dans son ensemble. Elle est relative exclusivement aux hypothèses n°s 2, 3 et 4 ; elle explique comment il se fait que les règles d'application ne soient pas les mêmes dans ces trois cas, et ne touche en aucune façon aux hypothèses n°s 1 et 5. Or, nous l'avons vu, c'est sur ces hypothèses-là que la lumière devrait être projetée pour fournir argument à l'une ou l'autre des opinions en présence.

10. — Mais il y a plus. La lettre de M. de Paepe ne peut être isolée de son contexte dans le rapport où elle est insérée. Or,

M. Dupont, ayant reproduit cette lettre, déclare immédiatement ensuite :

Il est bien entendu que, d'après l'article 2, le Français *ne peut* assigner le Belge en France, soit en matière civile, soit en *matière commerciale* devant le tribunal du lieu où l'obligation serait née, aurait été ou devrait être exécutée. Il n'y a d'exception que si le défendeur n'a ni domicile, ni résidence en Belgique.

Et ceci nous apparaît décisif en notre faveur.

M. de Paepe a traité de certaines hypothèses. M. Dupont complète son exposé. Et c'est ici que se trouvent les solutions d'application qui départagent les diverses opinions.

Quelles sont les hypothèses visées par M. Dupont? Ce sont les hypothèses n°s 6 et 5, cette dernière étant une des hypothèses litigieuses. Et, à ce sujet, quelle est la règle d'application qu'indique M. Dupont? Celle à laquelle, seul, notre système d'interprétation conduit.

Et M. Dupont continue :

Il en est de même, ajoute-t-il, du Belge dans ses rapports avec le Français au point de vue de la compétence du tribunal belge.

Ceci est moins formel, mais très clair cependant. « Il en est de même », c'est-à-dire : le Belge, lui aussi, ne peut assigner au *forum contractus* belge que si le défendeur n'a ni domicile, ni résidence en France.

C'est donc l'hypothèse n° 1, hypothèse également litigieuse — et ici, à nouveau, la règle indiquée est celle à laquelle seule notre argumentation conduit.

11. — Nous nous croyons donc fondé à répéter que l'examen des travaux préparatoires ne révèle aucune objection à notre interprétation et nous laisse, comme argument décisif, la phrase catégorique de M. Dupont. En tant qu'il fait corps avec les travaux préparatoires de la Convention, l'avis de M. de Paepe ne peut nous être opposé.

Mais M. de Paepe a énoncé également des opinions à titre doctrinal et il s'y révèle partisan de l'interprétation exclusivement extensive du *forum contractus*. A leur sujet, il importe de remarquer que pareilles opinions ne s'imposent pas à l'appréciation du juge, et qu'elles ne le lient pas.

Certes, la circonstance que M. de Paepe participa aux négociations de la Convention donne à son avis une autorité spéciale, et le fait que M. Lachau, un des négociateurs français, se rallia

également à l'interprétation exclusivement extensive, augmente encore cette autorité.

Néanmoins, il arrive souvent que des personnes qui ont participé à l'élaboration des textes, se méprennent ultérieurement sur leur portée, et il n'y a pas lieu de suivre leur opinion aveuglément, uniquement à raison de leur collaboration. Pour ces opinions-là comme pour les autres, il est vrai de dire qu'elles ne valent que par les arguments sur lesquels elles s'appuient.

12. — Or, l'interprétation de la Convention donnée après sa mise en vigueur par M. Lachau n'est étayée d'aucun argument, et celle de M. de Paepe est appuyée exclusivement sur l'argument de réciprocité!

Il suffit de la relire pour s'en rendre compte.

Exposant une première fois son interprétation dans son *Traité sur la Compétence civile à l'égard des Etrangers* (t. I, p. 263), M. de Paepe dit, à propos de l'article 2, alinéa 2, de la Convention, qui réserve aux Belges le bénéfice de l'article 420 du Code de procédure civile français :

> Et *réciproquement* les Belges restent justiciables de ces tribunaux (du *forum contractus* en France). *S'ils bénéficient de l'article 420 du Code de procédure civile, ils doivent aussi s'y soumettre.*

Et exposant une seconde fois son opinion dans une étude [1], il dit au sujet des mêmes textes (art. 2, al. 2, de la Convention et 420 du Code de procédure civile) :

> *Par réciprocité,* les Français conservent à l'égard des Belges les droits qui leur sont accordés par cet article.

Enfin, dans cette même étude, au sujet des articles 19, alinéa 3, de la Convention, et 42 de la loi belge de 1876 :

> Les Belges conservent *réciproquement* à l'égard des Français tous les droits que leur confère cette loi (de 1876).
> ... *Les Français ne peuvent avoir en Belgique plus de droits que les Belges.*

Ainsi, l'opinion de M. de Paepe, son opinion doctrinale qui seule peut être invoquée contre nous, ne repose que sur l'argument de réciprocité, que la jurisprudence et ses commentateurs viennent d'abandonner.

Comment cette opinion, dépourvue de ses motifs, pourrait-elle continuer à nous être opposée?

(1) « De l'autorité et de l'exécution des jugements... suivant la Convention franco-belge du 8 juillet 1899 », *Journal de Droit International privé*, 1906, p. 318.

13. — L'opinion défendue en doctrine par M. de Paepe semble, d'ailleurs, s'être formée postérieurement à l'élaboration de la Convention, et postérieurement au vote de la loi par les Chambres belges.

Il est, en effet, difficile d'admettre que M. de Paepe, après avoir négocié la Convention, s'en soit désintéressé au point de ne pas suivre les débats parlementaires y relatifs, au point de ne pas, tout au moins, prendre connaissance des documents qui constituaient les travaux préparatoires de la loi d'approbation.

Et comment s'expliquerait-on que M. de Paepe ait laissé passer, sans intervenir, soit par une démarche personnelle, soit par l'intermédiaire d'un parlementaire, le passage du rapport de M. Dupont dans lequel celui-ci attribue à la Convention la portée que nous défendons si elle était, à ce moment déjà, contraire au sentiment de M. de Paepe?

Le silence de celui-ci à la suite du rapport fait au Sénat par M. Dupont, ne peut s'expliquer que, soit par une indifférence complète du sort réservé à la Convention, soit par la considération que M. de Paepe, à ce moment, n'avait pas encore adopté l'interprétation qu'il professa ensuite. Cette dernière hypothèse nous semble plus vraisemblable : ce n'est que postérieurement à la loi d'approbation de la Convention que l'argument de réciprocité frappa M. de Paepe; et ce n'est qu'à ce moment que, n'en trouvant pas la réfutation, il basa sur lui son interprétation doctrinale. On peut, du moins, le supposer.

14. — Notons ici que MM. Magnette et Lebbe (1), qui défendent la même opinion que nous, relèvent dans le traité sur la Compétence de M. de Paepe, des contradictions sur le problème qui nous occupe.

Nous ne reprenons pas cet argument. Nous ne pensons pas, en effet, qu'il y ait contradiction dans le traité de M. de Paepe. Pour comprendre sa pensée, il faut nécessairement se placer dans sa conception du régime de la Convention. Or, en agissant ainsi, on constate que les passages relevés par MM. Magnette et Lebbe, et où M. de Paepe dit que l'existence d'un domicile ou d'une résidence du défendeur ferme au demandeur le *forum contractus*, sont relatifs à la matière civile, aux hypothèses n°s 4 et 6 exclusivement.

(1) « Le Français domicilié ou résidant en France peut-il être poursuivi devant les tribunaux belges pour une obligation née en Belgique* », par Ch. Magnette. *Belgique Judiciaire*, 1919, col. 634 et spécialement 638. Note d'audience de Me Lebbe, *Revue de Droit International privé*, t. XVIII, 1922-1923, p. 644, et spécialement p. 646.

En effet, à propos de l'extrait de la table des matières du traité de M. de Paepe, (t. II, p. 478), ainsi conçu :

Il suffit que le défendeur ait un domicile ou une résidence, soit en France, soit en Belgique, pour que « ce » *forum contractus* lui soit fermé dans les deux pays,

si l'on replace ce texte dans son contexte, comme l'adjectif démonstratif « ce » qui précède les mots *forum contractus* invite à le faire, on constate qu'il s'agit (alinéa précédent) du *forum contractus,* subsidiairement ouvert en France par l'article 2 de la Convention.

Or, dans la conception de M. de Paepe, le texte de l'article 2, alinéa 1er, n'a d'application qu'en matière civile en France.

Il apparaît ainsi que la règle qu'il exprime dans le texte reproduit, n'est que celle des hypothèses nos 4 et 6, et non une règle générale.

Il en est exactement de même du texte qui se trouve à la page 264 du traité de M. de Paepe, et où il est dit :

...qu'il suffit que le défendeur ait un domicile ou une résidence dans l'un des deux pays, pour que le *forum contractus* ouvert en France au demandeur belge ou français lui soit fermé.

Il s'agit encore une fois de la compétence *forum contractus* qui résulte de l'article 2, alinéa 1er, et celle-ci, dans l'idée de M. de Paepe n'est relative qu'à la matière civile en France.

Ainsi, les textes de M. de Paepe qui lui sont imputés comme des contradictions, ne nous semblent pas en être. Nous ne faisons donc pas état de l'argument invoqué par MM. Magnette et Lebbe.

15. — Nous pensons que la thèse que nous défendons avec eux est suffisamment démontrée par les arguments de texte que nous avons développés dans notre étude précédente (p. 87). Et l'objection de la jurisprudence basée sur l'avis de M. de Paepe nous paraît réfutée par les deux constatations que nous soulignons dans cette étude, savoir : en tant qu'il fait partie des travaux préparatoires, l'avis de M. de Paepe ne nous contredit pas ; en tant qu'il est purement doctrinal, cet avis s'appuie exclusivement sur un argument de réciprocité qui a cessé de valoir.

REVUE DES REVUES

I. — Revues de Langue française.

1. Revue générale de droit international public.
(Nos 5 et 6, 1923.)

Paul Pic, *Le régime du mandat d'après le Traité de Versailles; son application dans le Proche Orient; mandats français en Syrie, anglais en Palestine et Mésopotamie* (p. 321). — L'étude de M. Pic, professeur de droit international public à l'Université de Lyon, se subdivise en trois parties, dont les deux premières sont consacrées à un bref aperçu historique des origines du système mandataire et à l'analyse de ses caractères juridiques, tandis que la troisième, de beaucoup la plus développée, a pour objet l'étude de ses applications dans le Proche Orient, en Syrie, en Palestine et en Mésopotamie. L'auteur dégage nettement les différences essentielles par où le régime du mandat se distingue des formes traditionnelles de la colonisation, colonie proprement dite ou protectorat. Elles se ramènent en substance à l'acceptation par la puissance mandataire d'une délégation de pouvoirs qui, théoriquement du moins, est incompatible avec toute prétention soit à la souveraineté, soit à un traitement préférentiel. Dans l'examen des applications du régime mandataire au Proche Orient, M. Pic, qui a utilisé ici une documentation personnelle rapportée d'une mission officielle en Syrie et en Egypte, retrace l'histoire des conventions diplomatiques qui, depuis l'accord de base franco-britannique du 16 mai 1916 jusqu'à la résolution du 12 août 1922 du Conseil de la Société des Nations, constituent les titres juridiques d'établissement de la France en Syrie et de l'Angleterre en Palestine et en Mésopotamie. Sur les difficultés d'ordre politique, militaire et économique que, depuis la fin des hostilités, les deux Puissances mandataires ont rencontrées dans les territoires qu'elles voulaient soumettre à leur influence l'auteur fournit des indications nombreuses qui présentent un vif intérêt. Il termine son étude par une analyse des termes des mandats français sur la Syrie et le Liban et britannique sur la Palestine tels que ceux-ci ont été établis par la résolution précitée du Conseil. Sans cacher les graves mécomptes éprouvés en Syrie par la France, il relève les pro-

grès considérables réalisés par le Haut-Commissariat depuis 1920 et conclut au devoir de la France de persévérer dans une politique qui n'est pas seulement pour elle le legs d'un passé glorieux, mais encore l'unique moyen de sauvegarder en Orient la part de prestige et d'influence que le Traité de Lausanne lui a permis de conserver.

J. W. Garner, *La réglementation internationale de la guerre aérienne* (p. 372). — On retrouvera dans cet article du savant internationaliste qu'est le professeur Garner les qualités de clarté et d'information qui distinguent les études que l'auteur a publiées ici même sur le régime juridique de l'aviation en temps de paix. Peu nombreuses jusqu'à ce jour — on ne peut guère citer que l'article 25 de la Convention de La Haye de 1907 — les dispositions conventionnelles relatives à la conduite de la guerre aérienne semblent appelées à se multiplier dans un prochain avenir. L'auteur approuve le point de vue adopté par la Commission des juristes qui a siégé en 1922-1923 à La Haye en exécution d'une résolution de la Conférence de Washington, suivant lequel la guerre aérienne doit être considérée comme une guerre d'un genre spécial qu'il ne faut ni assimiler ni subordonner soit à la guerre terrestre, soit à la guerre maritime. Tout en reconnaissant l'inefficacité de toute réglementation conventionnelle qui tendrait à la prohibition des aéronefs comme instruments de combat, l'auteur insiste sur la nécessité de limiter le bombardement aérien aux personnes et aux choses reconnues par le droit de la guerre moderne comme objectifs licites des hostilités. A l'exemple du projet recommandé par la Commission des juristes, et appuyé par divers publicistes (voy. notamment l'article publié dans le *British Yearbook*, 1923-1924, par J. M. Spaight, que nous avons analysé dans cette *Revue*, 1923, p. 697), M. Garner se prononce en faveur d'une distinction entre les zones de bombardement : licite dans la zone des opérations militaires, le bombardement devrait en principe être prohibé en dehors de cette zone, à moins qu'il n'ait dans ce cas des objectifs d'intérêt militaire nettement définis. Quant à la distinction traditionnelle entre localités défendues et localités non défendues, elle est, avec raison d'ailleurs, unanimement abandonnée.

Si la limitation des bombardements aériens offre des difficultés pratiques presque insurmontables, il n'en est pas de même des problèmes concernant les droits et les devoirs des neutres dans la guerre aérienne, problèmes auxquels l'auteur a consacré la dernière partie de son étude : survol des territoires neutres par les aéronefs militaires belligérants et, inversement, circulation d'aéronefs neutres au-dessus des territoires et des eaux territoriales des belligérants. Sur le premier point le projet de la Commission des juristes s'est inspiré des pratiques d'interdiction qui ont été suivies par les Etats neutres durant la guerre mondiale.

JEAN KRCMAR, *Les bases juridiques de la question de Javorina* (p. 402). — Exposé de la thèse tchécoslovaque rédigé quelques semaines avant la décision rendue dans cette affaire par la Cour permanente de Justice internationale. L'auteur retrace les phases successives par lesquelles a passé la question de Javorina et s'attache à démontrer que les décisions du 28 juillet 1920 et du 2 décembre 1921 de la Conférence des Ambassadeurs ont partagé entre la Pologne et la Tchécoslovaquie le territoire litigieux tout entier, la seconde de ces décisions se bornant à exécuter la première, sans que l'on puisse les opposer l'une à l'autre.

ANDRÉ MANDELSTAM, *La Société des Nations et les Puissances devant le problème arménien* (p. 414). — Suite de l'étude très documentée dont nous avons analysé ici même (voy. cette *Revue*, 1923, p. 126 et p. 303) les deux premières parties. L'auteur retrace les hésitations et les graves erreurs de la politique des grandes Puissances depuis le Traité de Sèvres, point culminant de l'intervention d'humanité jusqu'à la Conférence de Londres (21 février-12 mars 1921) où un complet revirement dans cette politique devait entraîner pour les minorités chrétiennes en Turquie et en particulier pour la nation arménienne les plus tristes conséquences. Revirement dont la chute du Gouvernement de Venizelos et l'avènement de Constantin furent le signal, mais qui avait des causes profondes que M. Mandelstam dégage avec beaucoup de sagacité : réveil du nationalisme turc, méprise complète des Gouvernements occidentaux sur la portée réelle de l'entente entre kémalistes et bolchévistes, rivalités surtout de ces mêmes Gouvernements au sujet du partage des zones d'influence en Orient. A une Arménie « Etat indépendant et libre », selon les termes de l'article 88 du Traité de Sèvres, la Conférence de Londres de 1921 avait cherché à substituer la vague notion d'un « foyer national » arménien à créer sur les frontières orientales de la Turquie. Cette notion elle-même qui, à l'origine du moins, impliquait une véritable autonomie, ne devait pas tarder à s'effriter au cours des négociations de la Conférence de Lausanne : l'Arménie devait payer les frais des faiblesses et des erreurs de la diplomatie des Puissances.

Dr J. PAULUS, *La revision du Pacte de la Société des Nations* (p. 525). — Exposé clair et bien documenté des propositions d'amendement concernant sept articles du Pacte qui sont soumises actuellement à l'approbation des Gouvernements. L'auteur fait l'analyse critique de ces propositions. Il relève le grand retard apporté par les Etats-Membres de la Société à ratifier les amendements adoptés à Genève : on sait qu'aucun de ces amendements n'a recueilli jusqu'à ce jour le nombre de ratifications exigé pour sa mise en vigueur. Ces retards sont particulièrement regrettables en ce qui concerne les amendements proposés à l'article 26 qui, ayant pour objet de régler de façon précise les conditions de vote et de mise en vigueur des amendements, se trouve à la base de toute la procédure

de revision. Aux nombreuses résolutions interprétatives et propositions d'amendement dont l'article 16 a déjà fait l'objet il y a lieu d'ajouter, depuis la session de 1923, deux nouvelles propositions d'amendement introduites par le Gouvernement britannique. L'une d'elles, qui tend à combiner en matière de blocus économique la notion personnelle de la nationalité avec la notion territoriale de la résidence, substitue un texte nouveau à celui de l'amendement qu'avait adopté en 1921 la deuxième Assemblée; elle donne ainsi satisfaction aux vues défendues dans cette question par la délégation française.

Baron M. DE TAUBE, *Une page inédite de l'histoire moderne du problème baltique. Les îles d'Aland et le mémorandum de Saint-Pétersbourg du 23 avril 1908* (p. 556). — En sa qualité de conseiller au ministère des affaires étrangères de Russie sous M. Isvolsky, le baron de Taube a pris une part directe aux négociations diplomatiques de 1905-1908 qui marquèrent la dernière tentative faite par la Russie pour rétablir dans leur intégralité les droits qu'elle possédait avant 1856 sur l'archipel des îles d'Aland. L'auteur énumère les divers facteurs d'ordre politique qui, au lendemain de la dissolution de l'Union du Royaume-Uni de Suède et de Norvège, déterminèrent le Gouvernement russe à remettre en question le régime juridique établi par le Congrès de Paris. Il précise la portée, si longtemps discutée, du Mémorandum annexé à la Déclaration baltique du 23 avril 1908. Mémorandum dont la terminologie volontairement obscure devait, dans la pensée du Gouvernement russe lui permettre de se libérer un jour de la servitude établie sur l'archipel alandais par la convention de 1856, tout en ménageant provisoirement les susceptibilités légitimes du sentiment national suédois.

On trouvera également dans ce numéro un exposé de la thèse lithuanienne dans la question de Memel par M. DE MILOSZ, délégué de la Lithuanie en France : *Correspondance. La question de Memel* (p. 595).

2. Journal du droit international.
(Janvier-février 1924.)

Le *Journal* publie trois études qui mettent pleinement en lumière la diversité des solutions adoptées par les tribunaux de certains Etats relativement à l'application du nouveau droit soviétique suivant l'attitude que leurs Gouvernements respectifs ont entendu observer à l'égard du problème politique de la reconnaissance du Gouvernement des Soviets. — Le point de vue de la jurisprudence française, exposé par MM. A. GROUBER et TAGER, est naturellement dominé par le refus de la France de reconnaître le Gouvernement soviétique même comme simple Gouvernement de fait; les tribunaux français continuent donc à considérer comme applicable en France, en matière de conflits et en tant que loi nationale des

intéressés, l'ancienne législation russe, ce « cadavre législatif » suivant la pittoresque expression d'un jugement italien. Les difficultés pratiques qui résultent de cette conception se sont révélées dans une série de questions, parmi lesquelles la situation en France des sociétés commerciales russes, et plus spécialement celle des sociétés russes par actions nationalisées en Russie est l'une des plus complexes; elles ne peuvent du reste que s'accentuer à mesure que se prolonge le divorce actuel entre la persistance de fait du régime soviétique et le refus absolu de reconnaissance qui lui est opposé. — L'étude de M. V. R. IDELSON résume les principales décisions rendues par les Cours anglaises en retraçant l'évolution qui s'est accomplie dans leur jurisprudence depuis la signature de l'accord commercial du 16 mars 1921 impliquant reconnaissance *de facto* du Gouvernement des Soviets par le Gouvernement britannique. — En Allemagne, la jurisprudence, telle que la résume M. FREUND, tient l'ancien droit russe pour abrogé et considère le droit soviétique comme seul applicable, sauf dans les cas où cette application se heurterait à l'ordre public. Cette restriction n'autoriserait pas d'ailleurs un refus d'application *a priori* du droit soviétique qui, pris en bloc, serait considéré comme incompatible avec les conceptions juridiques courantes et que le juge pourrait se refuser systématiquement à accueillir; ce refus ne pourrait être opposé que dans les cas concrets où l'application de certaines institutions du droit soviétique irait à l'encontre du but poursuivi par la *lex fori* et porterait ainsi une atteinte effective aux fondements de la vie publique et économique en Allemagne.

GILBERT GIDEL, *Sur la portée de « l'annulation » des contrats d'avant-guerre édictée par l'article 299, littéra a) du Traité de Versailles* (p. 63). — Excellente étude où l'auteur analyse avec beaucoup de finesse la portée simplement relative de l'annulation des contrats d'avant-guerre : le contrat réputé annulé subsiste dans ceux de ses effets, directs ou indirects, qui sont compatibles avec l'interdiction d'en réclamer l'exécution. M. Gidel démontre qu'à diverses reprises déjà la jurisprudence des tribunaux arbitraux mixtes a consacré cet effet limité de l'annulation et conclut en disant que l'application de l'article 299, litt. *a*, doit, pour être exacte, tenir le milieu entre deux thèses toutes deux excessives et fausses: celle de l'annulation totale de tous les rapports entre les parties à la date de la survenance de l'inimitié et la thèse, outrée également, mais dans l'autre sens, du maintien de ces rapports jusqu'à l'entrée en vigueur du traité. L'application des dispositions de la section V de la Partie X du Traité de paix semble appelée ainsi à fournir une contribution nouvelle et particulièrement délicate au développement de la théorie des effets juridiques des actes nuls.

CH. D. V.

II. — Revues de Langue anglaise.

The American Journal of International Law.
(Vol. 18. Janvier 1924.)

M. Manley O. Hudson, de la « Harvard Law School », rend compte de l'activité de la Cour permanente de Justice internationale pendant sa deuxième année d'existence (*The second year of the permanent Court of International Justice*, p. 1-37). — Les craintes que l'on avait pu concevoir au sujet de la fréquentation de la Cour sont aujourd'hui entièrement dissipées. Rien de plus convaincant à cet égard que le très instructif tableau que nous offre le professeur M. O. Hudson des diverses espèces soumises à la juridiction de la Cour. Nous ne pouvons songer à suivre ici l'auteur dans l'analyse de ces multiples cas. Mais il est fort intéressant de constater avec lui que sur neuf affaires, huit ont été introduites par le Conseil en vue d'obtenir de la Cour un avis consultatif. C'est une forme de juridiction de la Cour dont l'importance pratique a dépassé les prévisions. D'éminents jurisconsultes ont émis l'opinion que la délivrance de pareils avis ne relevait pas de la fonction judiciaire proprement dite. M. Hudson cite plusieurs constitutions d'Etats américains aux termes desquelles des avis consultatifs peuvent être demandés soit à des juges individuellement, soit même à la Cour suprême comme telle (Colorado). Plusieurs Cours du Canada jouissent des mêmes attributions. L'auteur conclut de ces très intéressantes observations que le caractère judiciaire des avis délivrés par la Cour ne saurait être contesté lorsque, comme c'est toujours le cas, ces avis sont émis non pour trancher une pure question de principe, mais pour aider à la solution d'un litige déterminé. On trouvera encore dans cette étude plusieurs notices relatives à l'emploi des langues devant la Cour, aux publications et au budget de la Cour, à la participation des Etats-Unis, etc.

The Codification of International Law. Some preliminary queries, par Henry G. Crocker (p. 38-55). — Toute tentative de codification du droit international se heurte à de graves difficultés. Limitant sa tâche à la matière spéciale des traités, l'auteur expose les conditions de fond et de forme auxquelles devraient satisfaire les règles régissant les conventions internationales. D'éminents jurisconsultes ont présenté sous forme de « code » un exposé du droit international (Duplessix, Pessoa, D. Field, Bluntschli). M. Crocker analyse et critique avec beaucoup de pénétration les principes formulés dans ces recueils en ce qui concerne les traités, tout en faisant d'ailleurs observer que leurs auteurs poursuivaient des fins d'ordre purement doctrinal et n'avaient, par conséquent, pas à tenir

compte des exigences propres à toute œuvre législative. Tenant compte des observations faites, l'auteur établit à son tour un projet, en dix-neuf articles, d'une rédaction remarquablement claire et concise. Certaines dispositions admises dans ce projet n'ont d'ailleurs d'autres prétentions que de souligner l'absolue nécessité de résoudre expressément certaines questions fondamentales.

M. J. W. Garner consacre une remarquable étude au projet de réglementation de la guerre aérienne élaboré par la Commission de juristes constituée par la Conférence de Washington (*Proposed rules for the regulation of aerial warfare*, p. 56-81). — Les règles établies en cette matière par les Conventions de La Haye n'ayant été ratifiées que par un certain nombre de Puissances, sont demeurées sans effet obligatoire durant la dernière guerre. D'autre part, la Convention relative à la navigation aérienne de 1919 ne lie les Puissances signataires qu'en temps de paix. C'est donc une lacune absolument essentielle dans le droit de la guerre que vise à combler l'œuvre de la Commission des juristes. Dans l'ensemble cette œuvre satisfait à la fois aux exigences pratiques de la guerre moderne et aux droits de l'humanité. Nous nous bornerons à en signaler les points les plus dignes d'attention. C'est la question du bombardement aérien qui était assurément la plus délicate à résoudre. Une prohibition absolue eût été vaine, mais une réglementation s'imposait en faveur des non-combattants et de la propriété privée. La Commission a fort justement compris qu'une telle réglementation ne pouvait être tirée par analogie des principes qui régissent la guerre terrestre et la guerre maritime. La guerre aérienne a ses conditions propres qui ne peuvent être méconnues. La première tâche de la Commission a été de fixer certaines règles prohibitives : est interdit tout bombardement dont le but est de terroriser la population, de tirer ou de blesser des non-combattants, de détruire la propriété privée sans caractère militaire. D'un autre côté, le bombardement sera tenu pour légitime lorsqu'il vise des « objectifs militaires », c'est-à-dire des choses dont la destruction offre un intérêt militaire certain. Il est à noter que cette réglementation fait totalement abandon du critère admis pour la guerre terrestre et la guerre maritime : l'existence ou non d'un armement défensif de la localité. M. Garner démontre très nettement l'impropriété de ce critère habituel en ce qui concerne la guerre aérienne. D'ailleurs, les règles adoptées par la Commission répondent, sinon à la pratique, du moins aux points de vue exprimés à maintes reprises par les belligérants au cours de la dernière guerre. La Commission établit, en outre, une distinction entre les localités situées dans le voisinage immédiat du théâtre des hostilités et celles situées en dehors de cette région. Le bombardement aérien de ces dernières est interdit. Cette règle doit être entendue en ce sens que, dans cette zone, le bombardement ne peut être pratiqué que dans des conditions telles qu'il ne

puisse en aucun cas porter atteinte à la population non combattante. Par analogie avec l'article 3 de la Convention relative à la guerre terrestre, une sanction pécuniaire est prévue en cas de violation de ces prescriptions. Enfin, des règles spéciales assurent la protection des monuments artistiques. Signalons encore la prohibition faite aux forces aériennes des belligérants de survoler le territoire terrestre des Etats neutres. Cette question, autrefois très controversée, a été tranchée par la Commission dans le sens de la pratique adoptée par tous les Etats neutres au cours de la guerre. En cas d'atterrissement ou d'amerrissement par force majeure, les appareils seront séquestrés et le personnel interné.

M. Harold Scott Quigley montre comment les interventions étrangères amenèrent la formation en Sibérie d'une République d'Extrême-Orient, d'ailleurs dissoute aussitôt après l'évacuation des forces japonaises en octobre 1922 (*The Far Eastern Republic : a product of intervention*, p. 82-92).

La question de la Carélie orientale est exposée de façon très claire par M. Thorsten Kalijarvi (*The Question of East Carelia*, p. 93-97). — A la demande d'un avis consultatif adressée par le Conseil de la Société des Nations à la Cour permanente de Justice internationale, celle-ci répondit le 23 juillet 1923 par un déclinatoire d'incompétence. Néanmoins l'Assemblée a reconnu le droit de la Société de prendre toutes mesures nécessaires au maintien de la paix.

Signalons encore une notice de M. David Jayne Hill sur l'affaire de Janina-Corfou (p. 98-104), une autre de M. Quincy Wright relevant la violation de la neutralisation de l'île de Corfou par les forces italiennes dans la même affaire; enfin, un compte rendu par M. James Brown Scott des résolution prises par l'Institut de droit international, dans sa session de Bruxelles, concernant l'interprétation de l'article 10 du Pacte de la Société des Nations, et de la résolution de la quatrième assemblée de la Société des Nations, touchant le même objet et rejetée seulement par une seule voix.

F. D. V.

III. — Revues de Langue Italienne.

Rivista di diritto internazionale.
(Série III, vol. III, 1924, fasc. 1.)

Il nuovo procedimento conciliativo delle controversie internazionali, par M. Borsi (p. 3-25). — Aux moyens de règlement pacifique des conflits internationaux déjà consacrés avant la guerre, s'ajoutent aujourd'hui

la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale, l'examen du Conseil de la Société des Nations et, enfin, un mode plus récent encore, la conciliation confiée à des Commissions spéciales. Selon l'auteur l'apparition de ce dernier moyen marque un recul opportun des sentiments d'excessive confiance que l'on avait placée dans le règne absolu du droit international. C'est sur l'initiative des gouvernements suédois et norvégien que la troisième Assemblée de la Société des Nations a recommandé à ses membres la conclusion de conventions particulières tendant à soumettre leurs litiges à des Commissions spéciales de conciliation, les avis des propositions de ces Commissions étant d'ailleurs privés de tous effets obligatoires. M. Borsi s'attache à établir de façon très précise ce qui différencie la conciliation des autres modes de réglementation pacifique, tels que la médiation, l'enquête par une Commission internationale et, enfin, l'enquête-médiation conçue par Bryan. La distinction paraît spécialement délicate entre ce dernier mode et la conciliation: elle se marque surtout en ce que l'enquête-médiation est subsidiaire au règlement direct ou par voie d'arbitrage, tandis que le procédé de la conciliation est recommandé sans réserve. L'auteur insiste, en terminant, sur les avantages d'une large diversité des modes de réglementation pacifique des conflits et exprime sa confiance dans l'efficacité particulière de la conciliation, en dépit de l'entière liberté d'action qu'elle laisse aux parties.

M. Cavaglieri présente un ensemble d'observations du plus vif intérêt sur la théorie de la succession d'Etat à Etat (*Note in materia di successione di Stato a Stato*, p. 26-46). Aucune analogie réelle ne peut être admise entre la succession d'Etat à Etat et la succession de droit privé. Celle-ci est basée sur une idée de continuité absolument inconcevable dans les rapports de deux Etats. De là vient qu'un Etat peut « succéder » pour partie aux droits d'un autre Etat, alors que la succession héréditaire suppose essentiellement l'extinction de la personne même de l'auteur. Cependant la succession partielle et la succession totale d'Etat à Etat ne peuvent être appréciées d'après les mêmes critères, et à cet égard l'auteur rectifie l'opinion qu'il avait défendue dans une étude antérieure (*La dottrina della successione di Stato à Stato e il suo valore giuridico*, p. 59-67): la succession partielle est généralement fondée sur un titre juridique (cession formelle ou reconnaissance) et pose une question de transmission de droits; la succession totale s'analyse en deux phénomènes sans connexité juridique d'extinction et d'appréhension de la souveraineté, le problème étant alors celui d'une restitution des droits éteints. En aucun cas, d'ailleurs, il n'y a succession aux obligations de l'Etat ancien: et ce principe s'applique non seulement aux obligations de caractère personnel, mais aux charges territoriales et notamment aux prétendues servitudes internationales. La persistance de ces dernières, en dépit d'un changement de souveraineté, s'explique en dehors de toute idée de conti-

nuité par le fait qu'elles sont établies dans un but d'intérêt général et consacrées par « un règlement politique d'intérêt européen » (Rapport de la Commission des juristes dans l'affaire des îles d'Aland). L'auteur montre enfin que, quelle que soit la conception de la nature juridique du territoire et de ses rapports avec l'Etat, la distinction des deux hypothèses de succession totale et de succession partielle s'impose avec la même force. (*A suivre.*)

M. Donati achève dans ce fascicule la publication de son ouvrage sur l'Etat et le territoire (*Stato e territorio*, p. 47-111).

M. G. Salvioli, poursuivant son étude sur la Cour permanente de Justice internationale (*La Corte Permanente di Giustizia Internazionale*, p. 112-140), traite de la procédure devant la Cour. Le statut prévoit deux types de procédure : la procédure ordinaire et la procédure sommaire. La première se divise en une partie écrite et une partie orale. L'auteur passe en revue les questions de preuves, de la direction des débats, de la contumace. Un examen spécial est réservé à l'hypothèse de l'intervention d'une Puissance tierce. Le statut reconnaît un droit d'intervention aux Etats dont « un intérêt d'ordre juridique » est mis en cause, soit que l'Etat intervenant pour défendre des droits propres se porte partie au litige, soit qu'il intervienne seulement en faveur de l'une ou de l'autre partie, en vue d'éviter une décision préjudiciable à ses intérêts juridiques. M. Salvioli ramène aussi à l'intervention proprement dite le cas prévu à l'article 63, où l'action d'une Puissance tierce auprès de la Cour est motivée par le fait que l'interprétation d'une convention à laquelle elle a participé se trouve en cause. Les conditions et les effets de ces interventions sont analysés avec beaucoup de finesse. Quant à la procédure sommaire, elle est essentiellement écrite; les dispositions relatives à la procédure formelle ou ordinaire sont applicables en cas de silence du règlement. (*A suivre.*)

Dans la Chronique des faits internationaux, signalons un intéressante notice concernant la dernière Conférence de l'Empire britannique. Les résolutions adoptées par cette Conférence aideront à préciser le statut international des dominions et de l'Empire considéré dans son ensemble.

F. D. V.

IV. — Revues scandinaves.

---

1. Tidskrift for Retsvidenskap.
(1922, p. 240-293.)

K. Berlin, professeur à l'Université de Copenhague, consacre une étude au problème des minorités, intitulée : *Le droit des peuples de disposer d'eux-mêmes et la protection des minorités.* L'auteur expose les raisons

qui rendent impossible, d'après lui, l'établissement d'un principe de droit reconnaissant à une minorité de race ou de langue la libre détermination de son statut international. Vu que la plupart des Etats comprennent des minorités d'origine étrangère, l'adoption d'un pareil principe contribuerait énormément à stimuler ou à provoquer des mouvements séparatistes. Il s'y ajoute encore le risque qu'un Etat voisin, agissant dans un but annexionniste, encourage un mouvement séparatiste par des moyens factices. « Le droit des peuples de disposer d'eux-mêmes » constitue plutôt un principe politique, comportant, toutefois, un programme révolutionnaire. C'est encore une règle de justice et de sagesse politique que d'appliquer le principe de nationalité à l'occasion du tracé d'une frontière, dans toute la mesure possible. L'auteur fait également un résumé des stipulations concernant la protection des minorités, contenues dans les traités dits « de minorité » et s'occupe surtout du rôle que joue à cet égard la Société des Nations.

Dans la même *Revue* (1923, p. 1-45) M. J. Bredal traite de la décision arbitrale intervenue entre les Etats-Unis et la Norvège en 1922 devant la Cour permanente d'arbitrage de La Haye (procédure sommaire). L'auteur, qui remplissait les fonctions d'agent juridique du Gouvernement norvégien, expose d'une manière très détaillée et avec une clarté parfaite les points essentiels de fait et de droit de cette affaire arbitrale fort intéressante. Le différend portait sur l'indemnité à payer par le Gouvernement américain à des armateurs norvégiens par suite de la réquisition en 1917 d'un certain nombre de navires en construction sur des chantiers américains. Au cours des négociations diplomatiques le Gouvernement norvégien avait invoqué le traité de commerce du 4 avril 1827, qui confirme l'article 17 du traité de 1783, ainsi conçu : « Merchants, masters, people of all sorts, ships and vessels, and in general all merchandizes and effects of one of the allies or their subjects, shall not be subject to any embargo, nor detained in any of the countries... of the other ally, on account of any military expedition, on any public or private purpose whatever, by seizure, by force, or by any such manner. » Le Gouvernement des Etats-Unis demandait, toutefois, que le traité de 1827 fût écarté comme base d'un compromis. Le tribunal avait à statuer selon « the principles of law and equity ». La demande de la Norvège visait une compensation de la valeur actuelle des contrats, conclus à une époque où les frais de construction étaient bas. Le *Shipping Board*, au contraire, ne voulait accorder qu'une somme correspondante à la valeur des carcasses et des matériaux, tout en soutenant, semble-t-il, la succession au Gouvernement américain des droits contractuels des armateurs norvégiens envers des chantiers américains. La sentence arbitrale donna raison à la Norvège. M. Bredal regrette la démonstration extraordinaire contre la sentence à laquelle s'est livré le membre américain du tribunal en se refusant à assister au prononcé de

la sentence. En même temps, l'auteur rend hommage au Gouvernement des Etats-Unis qui n'a pas tardé à payer la somme allouée — 12,239,852.47 dollars — tout en contestant à la sentence la valeur d'un précédent.

2. Svensk Juristtidning.
(1923, p. 217-253.)

A. Bagge fait un exposé des « Règles de La Haye » (Hague Rules) concernant les obligations du transporteur maritime. L'auteur signale un certain nombre de difficultés d'interprétation du texte. Il est d'avis que la rédaction défectueuse du projet suffirait à empêcher l'adoption générale des Règles, indépendamment des principes de droit qu'il tend à consacrer.

Osten Undén,
Professeur à l'Université d'Uppsala.

NOTICES BIBLIOGRAPHIQUES

1. P. Huguet, *Le droit pénal de la Rhénanie occupée*. Paris, 1923 (244 p.).

M. P. Huguet a entendu faire œuvre documentaire avant tout; et certes ce n'est pas un mince mérite d'avoir rassemblé des informations aussi abondantes et précises sur une législation pénale dont la consultation est souvent fort malaisée. Mais ce qui place cet ouvrage bien au-dessus des monographies d'usage purement pratique, c'est le solide cadre théorique et doctrinal dans lequel l'auteur a su disposer sa matière. Le premier livre traite de la compétence législative de l'occupant et de l'occupé, le second du domaine d'application de la loi pénale de l'occupant *ratione personae* et *ratione materiae*, et des restrictions à l'application de la loi pénale de l'occupé. Le troisième et dernier livre est relatif à la compétence judiciaire et à la procédure. Par leur objet, c'est du droit pénal que relèvent les lois et règlements édictés par l'occupant, mais c'est dans le droit international que se trouve leur justification. M. Huguet a donc été tout naturellement amené à développer une théorie de l'occupation; son étude offre à ce point de vue un intérêt particulier pour les internationalistes. Certaines opinions nous paraissent au surplus assez contestables : il est difficile d'admettre, par exemple, que la Convention de La Haye limitant les pouvoirs de l'occupant « ne peut avoir réglementé la question qu'en vue d'une *guerre juste* » (p. 154, 3). D'autre part, la critique de la jurisprudence belge sous l'occupation allemande est insuffisante et peu précise. L'esprit très élevé dans lequel l'auteur a traité son sujet ressort assez des réflexions suivantes : « Le conflit entre la souveraineté allemande et les souverainetés alliées... s'engage sur le terrain du droit... Il comporte, en conséquence, des solutions juridiques, qu'il convient d'autant plus de rechercher avec soin que, même pacifique, l'intervention met en danger la paix internationale... Aussi la construction d'un ordre juridique véritablement digne de ce nom est-elle d'importance capitale. pour éviter que l'on place « le fondement du droit... dans la pure force matérielle » (Gény) (p. 30-31).

F. D. V.

2. Dr H. A. Colyn, *La décision de la Société des Nations concernant les îles d'Aland*, thèse, Amsterdam (xxi et 185 p.).

L'objet spécial de cette thèse est de démontrer l'incompétence de la Société des Nations dans l'affaire des îles d'Aland, conformément aux

premières conclusions déposées par le Gouvernement finlandais. Les deux premiers chapitres sont consacrés à l'histoire des relations des îles d'Aland avec la Suède et la Finlande et aux origines du différend surgi à leur sujet entre ces Etats. Après avoir indiqué dans quelles circonstances le Conseil de la Société des Nations fut saisi de ce différend, l'auteur analyse les rapports des deux Commissions successivement constituées par le Conseil, celle des juristes et celle dite des rapporteurs. Toutes deux concluent à la compétence du Conseil, mais pour des raisons d'ailleurs différentes, la Commission des juristes estimant que le différend ne portait pas « sur une situation politique définitivement établie dépendant exclusivement de la souveraineté territoriale d'un Etat », la deuxième Commission admettant, au contraire, la souveraineté de la Finlande et se bornant à justifier la compétence du Conseil par des considérations d'opportunité politique, fort justes en elles-mêmes, mais à l'avis de l'auteur, et au nôtre, insuffisantes du point de vue juridique. Le Dr Colyn s'efforce ensuite d'établir l'existence d'une contradiction fondamentale entre la décision du Conseil du 20 septembre 1920 repoussant l'exception d'incompétence opposée par la Finlande, et celle du 24 juin 1921 reconnaissant à la Finlande la souveraineté des îles d'Aland. Il analyse à ce propos les pages dans lesquelles nous avons cru pouvoir justifier la compétence du Conseil sans méconnaître les droits de la Finlande sur les îles (voir « La Question des îles d'Aland », cette *Revue*, 1921, p. 35-36, 243-284). Suivant l'auteur, la Finlande étant dès 1917 un Etat « revêtu de *presque* tous les attributs d'une souveraineté consolidée », l'exception d'incompétence était rigoureusement fondée. C'est précisément dans cette imperfection, admise par le Dr Colyn lui-même, de la souveraineté finlandaise, que nous trouvons la justification de la compétence du Conseil, à la fois pour juger du différend et pour recommander certaines mesures en faveur des minorités. Au reste, l'auteur reconnaît la parfaite équité des décisions du Conseil et les heureux résultats qu'elles ont produits. L'étude du Dr Colyn est basée sur une documentation très étendue et fort bien mise en œuvre. Une belle carte de l'archipel et plusieurs tracés illustrent cet intéressant travail.

F. D. V.

3. Dr Joseph L. Kunz, *Volkerrechtswissenschaft und reine Rechtslehre*, Leipzig et Vienne, 1923 (86 p.).

L'excellente étude que publie le Dr Kunz se rattache par ses tendances à un mouvement juridique récent, en vive réaction contre certains abus de l'école historique. Après avoir marqué le retour de la doctrine vers les conceptions philosophiques du droit, l'auteur s'attache à déterminer les critères essentiels de toute science. Appliquant ensuite ces critères à la jurisprudence ou science du droit, il arrive à cette conclusion qu'elle

est exclusivement science du droit positif et qu'il convient de la dégager de tout élément d'ordre sociologique, politique ou psychologique. Cette méthode purement juridique est enfin mise en œuvre pour fixer l'hypothèse fondamentale sur laquelle doit s'édifier le système du droit international : cette hypothèse est celle de la primauté du droit international sur le droit national. Le Dr Kunz est ainsi amené à réfuter la doctrine de *Kelsen* qui admet la possibilité d'un choix entre la primauté du droit international et celle du droit national et l'égale valeur théorique de ces deux hypothèses. Malgré les difficultés et le caractère très abstrait du sujet, l'étude du Dr Kunz se lit sans peine et donne un aperçu très clair des travaux d'une école juridique encore peu connue dans les pays de langue française.

F. D. V.

4. *Völkerrecht als system rechtlich bedeutsamer Staatsakte*, par Dr J. Hatschek, professeur à l'Université de Göttingen. Leipzig-Erlangen, 1923 (429 p.).

L'ouvrage du Dr Hatschek attirera surtout l'attention des internationalistes par une méthode originale de classification des règles et institutions du droit international. Une première partie est consacrée aux fondements du Droit International : caractères et sources, sujets du droit international et leurs représentants. Prenant alors pour base de son système la notion de l'acte (*Handlung*) en tant que susceptible d'effets juridiques, l'auteur distingue tout d'abord les actes licites de l'Etat. Parmi ceux-ci, il en est qui sont le produit de la nature ou de la force et que l'auteur appelle *Völkerhandlungen:* sous cette rubrique se rangent les phénomènes politico-juridiques du Concert européen, de la Société des Nations, etc. Viennent ensuite les *Völkerrechtshandlungen,* actes qui tiennent leurs effets juridiques de la loi, et qui peuvent être ramenés à ce que l'on est convenu d'appeler les droits fondamentaux des Etats. Suivent les *Völkerrechtsgeschäfte,* actes juridiques proprement dits des Etats, faits avec l'intention de produire certains effets juridiques : l'auteur examine ici les traités, les juridictions internationales, la guerre, la neutralité, etc. Le dernier chapitre traite des actes illicites ou délits de droit international (*Völkerrechtsdelikte*). Cette tentative de classification ne manque pas d'intérêt. Mais le principe en est trop spécial, trop étroit, pour offrir une base satisfaisante à une classification générale du droit international. Cette réserve faite, l'ouvrage du Dr Hatschek se recommande par des qualités d'analyse juridique très remarquables. L'exposé des principes est illustré par des cas pratiques fort bien choisis. Parfois le souvenir des événements de la dernière guerre paraît altérer la sûreté habituelle de son jugement : ainsi après avoir posé en principe que l'occupant ne peut modifier les lois existantes qu'en cas d'absolue nécessité, l'auteur

est amené à justifier certaines mesures de cet ordre en alléguant qu'elles étaient de nature à faciliter l'administration des pays occupés (p. 311). D'autre part, nous nous plaisons à constater que le Dr Hatschek répudie de façon absolue toute application du droit de nécessité ou *Notrecht* en droit international (p. 126).

F. D. V.

5. *La Constitution de Weimar et le principe de la démocratie allemande*, par Edm. Vermeil, professeur à l'Université de Strasbourg. Strasbourg-Paris, 1923 (473 p.).

M. Vermeil a entrepris une vaste enquête sur l'évolution de la société politique allemande sous le régime de la Constitution de Weimar. Le lecteur peut, au premier abord, être surpris et désorienté par l'extraordinaire complexité des forces politiques, économiques et sociales qui s'agitent aujourd'hui en Allemagne. La Constitution de Weimar elle-même apparaît comme une tentative de synthèse, d'intégration des formules les plus diverses; on y voit s'amalgamant aux traditions bureaucratiques prussiennes, les principes de la démocratie parlementaire, du socialisme et du soviétisme oriental. Une rare connaissance des institutions et de la vie allemandes, un long et patient labeur étaient nécessaires pour suivre ces tendances multiples dans leur développement, pour ordonner un tel chaos, *rudis indigestaque moles*, et en tirer d'utiles directives. M. Vermeil a parfaitement mis en lumière — c'est une des conclusions les plus frappantes qui se dégage de cet excellent ouvrage — la faiblesse dangereuse de l'Etat allemand, et, d'autre part, la puissance des forces de décomposition politique, la domination exercée par quelques concentrations industrielles. En somme, le travail de désagrégation de l'ordre ancien est loin d'être achevé; les bases sur lesquelles le peuple allemand recouvrera sa stabilité n'apparaissent encore que confusément.

F. D. V.

6. *Official German Documents relating to the World War*, 2 vol. Carnegie Endowment for International Peace.

Les documents allemands relatifs à la guerre 1914-1918 qui ont été traduits en anglais sous la direction de la « Fondation Carnegie pour la Paix Internationale » présentent un intérêt des plus vifs au point de vue de la conception allemande relative aux « responsables de la grande guerre européenne ».

Ces documents furent publiés par un Comité d'enquête institué le 20 août 1919 par l'Assemblée nationale allemande, Comité qui fut chargé de se livrer à des investigations concernant ce grave problème. Quelles furent les causes qui déclenchèrent la conflagration universelle ? Quelles

furent les circonstances qui y mirent fin ? Telles sont les questions complexes et délicates soumises à l'étude et à l'examen du Comité d'enquête.

Les dépositions faites aux audiences publiques du Comité par les principaux hommes d'Etat allemands et l'examen des documents officiels tant allemands qu'étrangers fournirent au Comité la base de ses investigations. Une table des fonctions officielles des principaux personnages mentionnés dans l'ouvrage, ainsi qu'un sommaire de la correspondance diplomatique contenue dans les « Supplements to the Stenographic Minutes », faciliteront les recherches du lecteur.

Si la lecture de ce « Livre Blanc » présente une certaine aridité, inhérente d'ailleurs à toute lecture de dépositions de témoins et de procès-verbaux de séance, en revanche, le fond constitue un document historique de première valeur.

J. STEELS.

7. PAUL FRÉDÉRIC GIRARD, *Manuel élémentaire de Droit romain*, septième édition. In-8° de XIV-1158 pages. Paris, Rousseau, 1924.

Dès la publication des premiers fascicules de la première édition du manuel de P. F. Gérard, nous indiquions aux lecteurs de cette *Revue* (année 1896, p. 351-353) la puissante originalité de ce livre et l'influence considérable qu'il était appelé à exercer sur l'enseignement du droit romain en France. Nous fûmes alors bon prophète; car voici ce que l'auteur prend la peine de nous rappeler dans la préface : « Ce livre a paru, pour la première fois, en fascicules entre le mois d'octobre 1895 et le mois d'avril 1897. Depuis il s'en est écoulé, de 1906 à 1918, six éditions faisant un total de plus de dix-huit mille exemplaires, une traduction anglaise de son introduction a été publiée au Canada, des traductions complètes en ont été publiées en Allemagne, en 1908, et, en Italie, en 1909. Une septième édition française en est aujourd'hui imprimée en quatre mille nouveaux exemplaires. »

Ce grand et légitime succès ne surprendra aucun de ceux qui connaissent le beau manuel de P. F. Girard et vouent une profonde reconnaissance à ce très précieux auxiliaire. D'ailleurs serait-il exagéré de dire que la publication du manuel de Girard marqua en France un véritable réveil des études de droit romain ?

G. C.

8. JEAN LUCIEN-BRUN, *Le Problème des minorités devant le droit international*, « Editions Spes », 17, rue Soufflot, Paris, 1923.

L'étude de la protection des minorités, l'un des plus délicats problèmes du droit des gens, a son fondement dans des règles morales et juridiques. Dans la première partie de son ouvrage, l'auteur relate les origines historiques du problème et examine les différents systèmes qui ont prévalu

en vue de sa solution : le régime capitulaire, les clauses de protectorat et l'intervention d'humanité. Le principe de l'intervention trouve sa justification dans l'existence des droits humains et naturels, supérieurs à la volonté de l'Etat.

Des droits, de plus en plus étendus et collectifs, furent ainsi reconnus aux groupements minoritaires par les Congrès de Vienne, de Paris et de Berlin, mais leur œuvre ne dura point, car elle fut mise à néant par la mauvaise foi de l'Etat et l'absence dans les traités d'un pouvoir de surveillance coercitive.

Dans la seconde partie, l'auteur examine la valeur pratique de la solution contemporaine et ses chances d'avenir. Le but à atteindre, dans l'étude de ce grave problème, est la conciliation, d'une part, des droits de l'État au maintien de son unité, et, d'autre part, des droits des individus et de leurs groupements naturels. L'auteur précise le sens de certains termes (nation, race), qui, souvent équivoques, fournirent un point de départ à l'édification de faux systèmes (principe des nationalités, théorie racique allemande). Après un aperçu sur la répartition des minorités au lendemain de la guerre, il analyse les deux courants devant lesquels se trouvaient les diplomates de 1919 dans l'accomplissement de leur tâche : le droit individuel à la protection des sujets minoritaires et la reconnaissance de certains droits à des groupes minoritaires.

L'analyse des traités de paix révèle de nombreuses imperfections : imprécision des termes qui livre la minorité à une interprétation arbitraire du texte de la part de l'Etat, privilèges accordés à certaines minorités et refusés à d'autres.

Sans toutefois méconnaître certains progrès réalisés par la Conférence de la Paix, M. J. Lucien-Brun constate, à la lumière du tableau suggestif qu'il trace du sort actuel des minorités, que l'apaisement n'est point atteint et que les perspectives d'avenir sont loin d'être brillantes, surtout au lendemain de la Conférence de Lausanne. Le problème de la protection des minorités trouvera sa solution dans une loyale collaboration entre l'Etat et les groupements minoritaires, dans le jeu des facteurs moraux qui étoufferont ces conflits de passions. L'avenir des minorités ne dépend-il pas plutôt d'une action du droit interne ?

J. STEELS.

9. L. VARLEZ, *Les problèmes internationaux de l'émigration et de l'immigration.* Extrait de la « Revue Economique Internationale » (septembre 1923).

Avant la guerre, les phénomènes migratoires ne faisaient pas l'objet d'une grande activité diplomatique. Le problème de l'émigration et de l'immigration était mal connu et difficile à étudier, à raison de l'absence d'un organisme international s'occupant de l'étude de cette question.

Ensuite l'émigrant était considéré comme un égoïste par les uns et comme un concurrent par les autres.

L'auteur analyse la situation existant dans les différents pays et, avec statistiques à l'appui, donne une exposé des migrations transocéaniques et continentales.

Au lendemain de la guerre, l'on se rendit compte qu'une action internationale s'imposait. Les besoins de la reconstruction et les vides creusés dans la population par la guerre mondiale firent ressentir l'impérieux besoin de recruter des travailleurs à l'étranger. Des traités et conventions furent ainsi conclus assurant le développement de l'émigration et de l'immigration; de nombreuses associations internationales furent créées dans le but de faciliter le déplacement du travailleur et de le faire bénéficier d'une protection légale à l'étranger.

J. STEELS.

10. ERNEST SATOW, *A Guide to Diplomatic Practice*, 2 vol. Longmans, Green and Co., 1922.

Si la matière de l'ouvrage du regretté Sir Ernest Satow, ancien envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire, figure dans la plupart des traités de Droit international public, le « Guide Pratique de Diplomatie » présente un intérêt d'utilité pratique considérable, grâce à l'exposé raisonné et coordonné des coutumes et usages diplomatiques. L'auteur, qui avait rempli des missions diplomatiques importantes, était particulièrement qualifié pour traiter ce genre de questions avec toute l'autorité et la compétence indispensables en cette délicate matière.

Il décrit l'évolution historique des règles relatives à l'activité des agents diplomatiques : les droits et devoirs de l'agent, ses immunités et privilèges, les prérogatives dont il jouit à l'égard des Etats tiers. L'éminent diplomate détaille les instructions dont l'agent, se rendant à son poste, est porteur et les formes que doivent revêtir les tractations internationales. Les pages consacrées aux « Counsels to Diplomatists » sont particulièrement dignes d'attention et constituent le vade-mecum de tout apprenti diplomate. L'auteur a visé avant tout un but pratique; il a donné à son traité un caractère remarquablement animé par la citation d'une nombreuse correspondance, de multiples anecdotes et d'exemples d'application historique. On peut dire que cet ouvrage est un tableau vivant de la diplomatie en action.

Le second volume expose la procédure en vigueur au sein des réunions de plénipotentiaires, le protocole qui règle les congrès et conférences et le langage des traités; l'explication, avec exemples à l'appui, des conditions dans lesquelles les différents pactes internationaux, conventions, déclarations, etc., ont été élaborés ainsi que les formules adoptées pour leur rédaction. Nul doute que les spécialistes en la matière

puiseront dans l'ouvrage abondamment documenté de Sir Ernest Satow les renseignements les plus précis et les plus utiles.

J. STEELS.

11. *Le droit privé. Essai de sociologie juridique simplifiée*, par GEORGES CORNIL, professeur à l'Université de Bruxelles, avec préface de M. EDOUARD LAMBERT. Paris, Giard, 1924 (147 p.).

M. G. Cornil, dont nous analysions ici naguère le magistral traité de droit romain, aborde aujourd'hui les problèmes les plus actuels de la science juridique. Dans ce petit livre, d'un style alerte, débarrassé de toute terminologie rébarbative, c'est tout le mécanisme de l'élaboration du droit privé sous l'empire des conditions sociales qu'il esquisse à grands traits. Un sens profond de l'incessante mobilité du droit, du perpétuel devenir des règles et des formes juridiques, révèle l'historien du droit pénétré de l'essentielle relativité des institutions humaines. L'idée du droit est née avec la conscience du rythme que la vie sociale impose aux activités individuelles. Produit de la réflexion sur les réalités de la vie en société, c'est dans la conscience collective que le droit trouve les directives nécessaires à son épanouissement: toute innovation qui s'écarte de ces directives appelle une réaction immédiate de l'opinion publique et demeure vaine. C'est aussi de la collectivité que le droit attend sa sanction. Le rôle de la collectivité s'est borné, à l'origine, à réglementer l'exercice de la justice privée consécutive à un délit; c'est dans cette réglementation que M. Cornil, suivant une opinion très répandue, aperçoit la première manifestation du droit. On peut hésiter à suivre sur ce point notre savant collègue : une part notable du droit primitif paraît avair sa source directe dans des phénomènes de coopération sociale (*non-litigious custom*. Voir VINOGRADOFF, *Historical Jurisprudence*, I, p. 368). Quoi qu'il en soit, la justice privée, sans pouvoir être éliminée complètement d'aucune législation, cède plus tard devant l'organisation d'une justice arbitrale, et enfin devant la justice publique. Très justement M. Cornil attire l'attention sur l'évolution sensiblement parallèle qui s'accomplit sous nos yeux dans le domaine du droit international. La justice publique, avec son système de contrainte collective, ne saurait d'ailleurs être arbitraire; sans l'appui de la conscience collective, elle ne peut, non plus que le législateur, rien fonder de durable. Le droit, à l'état latent dans le milieu social, trouve son expression dans la coutume, les décisions judiciaires et les lois. Le préjugé du règne exclusif de la loi est aujourd'hui loin de nous. M. Cornil montre par des exemples frappants la puissance créatrice de la pratique judiciaire, l'impulsion qu'elle donne au travail législatif, l'influence de la vie journalière sur le développement du droit.

Au reste, l'insuffisance de la loi écrite, le caractère obligatoire de la

coutume, le pouvoir pour le juge de dire le droit à défaut de l'une ou de l'autre ont été expressément proclamés par le Code civil suisse. Cette activité créatrice de la jurisprudence, cette autonomie qui se manifeste dans l'application des prescriptions souveraines de la loi n'en constitue pas moins un problème très délicat, insoluble même au regard d'une théorie rigide de la séparation des pouvoirs. Mais elle est un fait réel et nécessaire, et aucune méthode d'interprétation de la loi écrite ne suffit à en rendre compte. Reconnaissons donc au juge des sources d'inspiration autres que la loi, soit qu'avec M. Gény il s'appuie sur *la nature des choses positives*, soit qu'avec M. Lambert il recherche ses directives dans *le droit commun législatif*.

Le dernier et le plus important chapitre de l'ouvrage est consacré à la question fameuse de l'abus des droits. « La conception de l'abus des droits, dit M. Cornil, apparaît comme un correctif à la conception trop individualiste des droits subjectifs » (p. 99). Admise par la jurisprudence française, consacrée par les Codes civils allemand et suisse, cette doctrine semble trouver chaque jour des applications plus étendues, depuis l'abus du droit de propriété jusqu'à l'abus des droits contractuels, justifiant la théorie récente de l'imprévision. Elle donne à tout le système juridique une flexibilité remarquable. D'autre part, l'esprit essentiellement conservateur et traditionnaliste de la magistrature suffit à écarter tout danger réel d'arbitraire. Nous ne songeons point à contester l'utilité sociale de cette doctrine, encore que quelques-unes de ses applications puissent paraître hasardeuses. Mais la conception même de l'abus des droits est contradictoire, et nous doutons assez qu'il suffise, pour écarter l'objection, d'observer l'imperfection de nos définitions légales. On pourrait plutôt se demander si les activités dont la jurisprudence réprime les abus, au lieu de relever de ces facultés spéciales que l'on appelle les droits subjectifs, ne constituent pas de simples manifestations de la liberté individuelle. (Sur cette distinction, voyez notre étude *Du ius abutendi*, Revue trim. de droit civil, 1913, p. 337.) Ainsi disparaîtrait la contradiction fondamentale de cette doctrine. Au reste, ce sont là des problèmes de pure théorie juridique que l'auteur ne pouvait approfondir dans une étude essentiellement vouée aux aspects sociologiques du droit.

Ce qu'une sèche analyse ne peut rendre, c'est l'allure vivante et libre de cet exposé; il rappellera aux juristes les problèmes sociaux qui dominent la technique du droit et sera pour les profanes la plus attrayante des initiations. F. D. V.

12. Ch. De Visscher, *La responsabilité des Etats. Cours professé à l'Académie de droit international de La Haye*, juillet 1923. Extrait de la « Bibliotheca Visseriana de l'Université de Leyde », t. II, Leyde, 1924, E. J. Brill, édit., p. 89-119.

Il est difficile de condenser en moins d'espace et avec plus de clarté un substantiel enseignement sur un des plus difficiles chapitres du droit

international public. Cependant la lecture de cette très intéressante brochure donne une idée parfaitement suffisante de la matière en traitant successivement du fondement et des conditions générales de la responsabilité des Etats; de ses principales applications : à raison des actes des organes, des fonctionnaires ou agents de l'Etat, ou à raison d'actes de simples particuliers; des causes de justification ou d'irresponsabilité : légitime défense, représailles, état de nécessité; et des sanctions de la responsabilité : réclamations diplomatiques, mesures de coercition, réparation directe et indirecte, matérielle et morale.

On pourrait formuler quelques réserves sur les développements consacrés à l'idée de faute comme fondement de la responsabilité internationale et à la distinction un peu trop tranchée entre le dommage indirect et le manque à gagner. Mais dans l'ensemble on est en présence d'une doctrine particulièrement sûre et solidement basée sur des données certaines de la pratique internationale. On peut signaler comme spécialement instructives et bien venues les pages où sont exposées avec une réelle maîtrise les questions relatives à la responsabilité encourue par un Etat dans l'exercice des fonctions législative, exécutive et judiciaire (p. 95-102), à l'état de nécessité (p. 111-114), à l'exercice des représailles avant et depuis l'institution de la Société des Nations (p. 117-118). En lisant ce dernier passage, on ne peut s'empêcher de regretter qu'il n'ait pas été pris suffisamment en considération par le Comité des juristes consulté par le Conseil de la Société des Nations sur la légalité des actes de coercition dans les rapports des membres de la Société.

Cette étude fait le plus grand honneur à son savant auteur et donne une haute idée des cours professés à l'Académie de droit international de La Haye.

N. POLITIS.

DOCUMENTS

PROJET DE TRAITE D'ASSISTANCE MUTUELLE ELABORE PAR LA QUATRIEME ASSEMBLEE DE LA S. D. N.

Préambule.

Pacte de non-agression. — Les Hautes Parties contractantes, désireuses d'établir les bases d'une organisation d'assistance mutuelle, afin de faciliter l'application des articles 10 et 16 du Pacte de la Société des Nations et la réduction ou la limitation des armements nationaux, conformément à l'article 8 dudit Pacte, « au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposée par une action commune », sont convenues des dispositions suivantes :

« Les Hautes Parties contractantes affirment que la guerre d'agression constitue un crime international et prennent l'engagement solennel de ne pas se rendre coupables de ce crime.

« Ne sera point considéré comme guerre d'agression, celle dirigée par un Etat partie à un différend et qui a accepté la recommandation unanime du Conseil, l'arrêt de la Cour permanente de Justice internationale ou la sentence arbitrale, contre une Haute Partie contractante qui ne l'a pas acceptée, pourvu, toutefois, que le premier Etat ne vise pas à porter atteinte à l'indépendance politique ou à l'intégrité territoriale de la Haute Partie contractante. »

Article 2.

Assistance générale. — Les Hautes Parties contractantes s'engagent individuellement et collectivement à porter assistance, conformément aux stipulations du présent traité, à l'une quelconque d'entre elles, au cas où celle-ci serait victime d'une guerre d'agression, à condition qu'elle se soit conformée aux dispositions du présent traité, en ce qui concerne la réduction ou la limitation des armements.

Article 3.

Dans le cas où l'une quelconque des Hautes Parties contractantes estimerait que les armements d'une autre Haute Partie contractante excè-

dent les limites fixées à cette Haute Partie contractante par application des dispositions du présent traité, ou redouterait un début d'hostilité à raison de la politique agressive ou des préparatifs d'un autre Etat, partie ou non au présent traité, elle pourra informer le Secrétaire général de la Société des Nations qu'elle est menacée d'agression; le Secrétaire général devra, en ce cas, convoquer immédiatement le Conseil.

Si le Conseil est d'avis qu'il existe des motifs plausibles de redouter une agression, il pourra prendre toute mesure pour écarter cette menace et notamment, s'il l'estime juste, celles indiquées aux litteras *a*), *b*), *c*), *d*), *e*), du deuxième paragraphe de l'article 5.

Seront considérées comme spécialement intéressées et devront donc être invitées à se faire représenter au Conseil, aux termes des articles 4, 15 et 17 du Pacte, sans toutefois que le vote de leur représentant soit compté dans le calcul de l'unanimité, les Hautes Parties contractantes dénoncées et celles qui se seront dites l'objet de la menace d'agression.

Article 4.

Dans le cas où une ou plusieurs des Hautes Parties contractantes se trouveraient engagées dans des hostilités, le Conseil de la Société des Nations devra déclarer, dans les quatre jours de la notification qui aura été adressée au Secrétaire général, quelles sont les Hautes Parties contractantes qui sont victimes d'une agression et si elles sont en droit de réclamer l'assistance prévue dans le Traité.

Les Hautes Parties contractantes s'engagent à accepter la décision formulée par le Conseil de la Société des Nations.

Seront considérées comme spécialement intéressées et devront donc être invitées à se faire représenter au Conseil (aux termes des articles 4, 15 et 17 du Pacte), sans toutefois que le vote de leur représentant soit compté dans le calcul de l'unanimité, les Hautes Parties contractantes engagées dans les hostilités; il en sera de même des Etats signataires de tout accord particulier appelé à jouer avec l'un quelconque des belligérants, à moins que les membres restants du Conseil n'en décident autrement.

Article 5.

Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se prêter mutuellement assistance dans le cas indiqué à l'article 2 du Traité, dans la forme arrêtée par le Conseil de la Société des Nations comme la plus efficace, et à prendre sans délai toutes mesures appropriées dans l'ordre d'urgence commandé par les circonstances.

En particulier, le Conseil pourra :

a) Décider d'appliquer immédiatement à l'Etat agresseur les sanctions économiques prévues par l'article 16 du Pacte, les membres de la Société

non signataires du présent Traité n'étant toutefois liés par cette décision que dans le cas où l'Etat attaqué est fondé à se prévaloir des articles du Pacte;

b) Désigner les Hautes Parties contractantes dont il requiert l'assistance. La participation aux opérations militaires, navales ou aériennes ne sera pas, en principe, demandée aux Hautes Parties contractantes situées dans un continent autre que celui dans lequel les opérations doivent avoir lieu;

c) Déterminer les forces que chaque Etat assistant devra mettre à sa disposition;

d) Prescrire toutes mesures pour assurer la priorité des communications et transports relatifs aux opérations;

e) Préparer un plan de coopération financière entre les Hautes Parties contractantes en vue de fournir à l'Etat attaqué et aux Etats assistants les fonds nécessaires aux opérations;

f) Désigner le commandement en chef et lui fixer le but et la nature de sa mission.

Ne pourront prendre part aux délibérations du Conseil prévues dans cet article, les représentants des Etats qui auront été reconnus agresseurs conformément aux dispositions de l'article 4 du Traité. Seront, par contre, considérées comme spécialement intéressées et devront en cette qualité être invitées à se faire représenter, si elles ne le sont déjà, en vue des délibérations visées aux litteras *c*), *d*), *e*), *f*), les Hautes Parties contractantes dont l'assistance aura été requise par le Conseil, conformément au littera *b*).

Article 6.

Accords complémentaires défensifs. — En vue de donner une efficacité immédiate à l'assistance générale prévue aux articles 2, 3 et 5, les Hautes Parties contractantes pourront conclure, soit à deux, soit à plusieurs, des accords complémentaires au présent traité, dans le but exclusif d'assurer leur défense mutuelle et de faciliter l'exécution des mesures prescrites à ce Traité, en réglant à l'avance l'assistance qu'elles se prêteraient dans des éventualités d'agression déterminées.

Ces accords pourront, si les Hautes Parties contractantes intéressées le désirent, être négociés et conclus sous les auspices de la Société des Nations.

Article 7.

Les accords complémentaires prévus à l'article 6 seront, avant tout enregistrement, examinés par le Conseil au point de vue de leur conformité avec les principes du présent traité et du Pacte.

En particulier, le Conseil examinera si les cas d'agression prévus dans ces accords sont compris dans les termes de l'article 2 et sont de nature

à donner ouverture à l'obligation d'assistance des autres Hautes Parties contractantes. Le Conseil pourra, le cas échéant, suggérer des changements au texte des accords qui lui sont soumis.

Lorsqu'ils auront été reconnus tels, ces accords devront être enregistrés conformément à l'article 18 du Pacte. Ils seront considérés comme complémentaires au présent Traité et ne limiteront en rien les obligations générales des Hautes Parties contractantes ni les sanctions prévues contre tout Etat agresseur, telles qu'elles résultent du présent Traité.

Ils seront accessibles, avec le consentement des Etats signataires, à toute autre Haute Partie contractante.

ARTICLE 8.

Les Etats signataires des accords complémentaires peuvent s'engager dans ces accords à mettre immédiatement à exécution, dans les cas d'agression qui y sont prévus, le plan d'assistance arrêté. Ils devront, en ce cas, informer sans retard le Conseil de la Société des Nations des mesures qu'ils ont prises pour assurer l'exécution de ces accords.

Sous réserve du paragraphe précédent, les dispositions des articles 4 et 5 ci-dessus entreront également en vigueur à la fois dans les cas prévus dans les accords complémentaires et dans les autres cas tombant sous l'application de l'article 2 et qui ne seraient pas envisagés dans les accords.

ARTICLE 9.

Zones démilitarisées. — Afin de faciliter l'application du présent Traité, toute Haute Partie contractante pourra négocier par l'intermédiaire du Conseil l'établissement de zones démilitarisées avec un pays ou plusieurs pays limitrophes.

Le Conseil avec la coopération des représentants des Parties intéressées siégeant comme membres aux termes de l'article 4 du Pacte, devra s'assurer au préalable que l'établissement de la zone démilitarisée demandée n'exige pas de sacrifices unilatéraux du point de vue militaire de la part des Hautes Parties contractantes intéressées.

ARTICLE 10.

Frais d'intervention. — Les Hautes Parties contractantes conviennent que la totalité des frais de toute opération d'ordre militaire, naval ou aérien, entreprise conformément aux termes du présent traité et des accords défensifs complémentaires, y compris la réparation de tous dégâts matériels occasionnés par les opérations, sera supportée par l'Etat agresseur jusqu'à l'extrême limite de sa capacité financière.

Les sommes payables aux termes du présent article par l'Etat agresseur constitueront, dans la mesure fixée par le Conseil, une charge de premier rang sur tout l'actif et les recettes de cet Etat. Le remboursement

du capital et le service des intérêts de tout emprunt intérieur ou extérieur que l'Etat agresseur aurait contracté directement ou indirectement au cours de la guerre seront suspendus jusqu'au paiement complet des frais et réparations.

ARTICLE 11.

Désarmement. — Les Hautes Parties contractantes, tenant compte des sécurités que leur apporte le présent traite et des limitations auxquelles elles ont consenti dans d'autres traités internationaux, s'engagent à faire connaître au Conseil de la Société des Nations les réductions ou limitations d'armements qu'elles estiment proportionnées aux sécurités fournies par le Traité général ou par les accords défensifs complémentaires.

Elles prennent, en outre, l'engagement de coopérer à l'établissement de tout plan général de réduction des armements que le Conseil de la Société, tenant compte des informations qui lui sont ainsi fournies par les Hautes Parties contractantes, pourra proposer, en exécution des termes de l'article 8 du Pacte.

Ce plan sera soumis à l'examen et à la décision des gouvernements et, une fois approuvé par eux, formera la base de la réduction envisagée dans l'article 2 du Traité.

Les Hautes Parties contractantes s'engagent à effectuer cette réduction dans un délai de deux ans, à dater de l'approbation du plan en question.

Les Hautes Parties contractantes s'engagent, conformément aux stipulations du quatrième paragraphe de l'article 8 du Pacte de la Société des Nations, à ne plus augmenter les armements ainsi réduits sans le consentement du Conseil.

ARTICLE 12.

Les Hautes Parties contractantes s'engagent à fournir aux délégués militaires ou autres de la Société des Nations tous les renseignements sur leurs armements que le Conseil pourrait solliciter.

ARTICLE 13.

Les Hautes Parties contractantes conviennent que l'état d'armements déterminé pour chacune d'entre elles, conformément au présent traité, sera sujet à revision à l'expiration de chaque délai de cinq ans, à dater de la première entrée en vigueur du présent traité.

ARTICLE 14.

Maintien des traités en vigueur. — Le présent traité ne porte en rien atteinte aux droits et obligations qui résultent des dispositions, soit du Pacte de la Société des Nations, soit des Traités de Paix signés en 1919 et 1920 à Versailles, Neuilly, Saint-Germain et Trianon, ainsi que des dispositions des accords enregistrés à la Société des Nations et rendus

publics par elle, à la date de l'entrée en vigueur du présent traité, en ce qui concerne les puissances signataires ou bénéficiaires des dits traités ou accords.

ARTICLE 15.

Compétence obligatoire de la Cour. — Les Hautes Parties contractantes déclarent reconnaître dès à présent comme obligatoire de plein droit la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale pour l'interprétation du présent traité.

ARTICLE 16.

Signature, adhésion, ratification et dénonciation. — Le présent traité restera ouvert à la signature de tous les Etats, membres de la Société des Nations, ou mentionnés à l'annexe du Pacte.

Les Etats qui ne sont pas membres pourront y adhérer avec le consentement des deux tiers des Hautes Parties contractantes pour lesquelles le Traité est entré en vigueur.

ARTICLE 17.

Tout Etat peut, avec l'assentiment du Conseil de la Société, envoyer une adhésion conditionnelle ou partielle aux stipulations du dit traité, pourvu toutefois que cette adhésion ne soit acceptée que si l'Etat intéressé a réduit ou est prêt à réduire ses forces, conformément aux dispositions du présent traité.

ARTICLE 18.

Le présent traité sera ratifié et les instruments de ratification seront déposés le plus tôt possible au Secrétariat général de la Société des Nations.

Il entrera en vigueur :

Pour l'Europe, quand il aura été ratifié par cinq Etats, dont trois représentés d'une façon permanente au Conseil;

Pour l'Asie, quand il aura été ratifié par deux Etats, dont un représenté d'une façon permanente au Conseil;

Pour l'Amérique du Nord, quand il aura été ratifié par les Etats-Unis d'Amérique;

Pour l'Amérique centrale et les Antilles, quand il aura été ratifié par un Etat des Antilles et deux de l'Amérique centrale;

Pour l'Amérique du Sud, quand il aura été ratifié par quatre Etats;

Pour l'Afrique et l'Océanie, quand il aura été ratifié par deux Etats.

A l'égard des Hautes Parties contractantes qui ratifieront ultérieurement le traité, il entrera en vigueur à la date du dépôt de l'instrument.

Le Secrétariat général communiquera aussitôt une copie certifiée conforme des instruments de ratifications reçus.

Il est entendu que les droits prévus aux articles 2, 3, 5, 6 et 8 de ce traité n'entrent en vigueur pour chaque Haute Partie contractante que lorsque le Conseil aura certifié que ladite Haute Partie contractante a réduit ses armements, conformément au présent traité, ou a pris les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de cette réduction dans un délai de deux ans à dater de l'acceptation par ladite Haute Partie contractante d'un plan de réduction ou de limitation des armements.

ARTICLE 19.

Le présent traité est conclu pour une durée de quinze ans à dater de sa première entrée en vigueur.

Après ce délai, il sera prolongé automatiquement pour les Etats qui ne l'auraient pas dénoncé.

Toutefois, si un des Etats membres permanents du Conseil dénonce le présent traité, celui-ci ne pourra plus exister à partir du moment où cette dénonciation prendra effet.

La dénonciation sera faite au Secrétaire général de la Société des Nations, qui en fera notification sans retard à toutes les Puissances liées par le présent traité.

La dénonciation prendra effet douze mois après la date de la remise de la notification au Secrétaire général de la Société des Nations.

Si des opérations exécutées par application de l'article 5 du présent traité sont en cours d'exécution au moment de l'expiration du délai de quinze ans prévu au paragraphe 1er du présent article, ou au moment d'une dénonciation faite dans les conditions déterminées ci-dessus, le traité restera en vigueur pour toutes les Hautes Parties contractantes jusqu'à ce que l'état de paix soit complètement rétabli.

COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

QUATRIÈME SESSION
(Extraordinaire).

Avis consultatif n° 8.

AFFAIRE DE JAWORZINA

Présents : MM. Loder, président; Weiss, vice-président; Lord Finlay, MM. Nyholm, Oda, Anzilotti, Huber, juges; Yovanovitch, Beichmann, Wang, juges suppléants.

A la date du 27 septembre 1923, le Conseil de la Société des Nations a adopté une résolution ainsi conçue :

« Le Conseil de la Société des Nations ayant été saisi par la Conférence

des Ambassadeurs, par application de l'article II, alinéa 2, du Pacte de la Société, de la question de la délimitation de la frontière entre la Pologne et la Tchécoslovaquie dans la région dite « territoire de Spisz » et ayant, à la demande de la Conférence, entrepris de recommander une solution quant au tracé de la ligne frontière dans ladite région, a demandé aux deux Gouvernements intéressés de vouloir bien préciser les thèses dont l'opposition a déterminé la Conférence des Ambassadeurs à porter l'affaire devant le Conseil. Ces thèses sont énoncées par eux-mêmes dans les termes suivants :

I. *Thèse du Gouvernement polonais.*

« La thèse polonaise tendant à établir que la question de la fixation de la frontière polono-tchécoslovaque dans la région de Spisz (Jaworzina) reste toujours ouverte, est fondée, en premier lieu, et réserve faite de la possibilité de compléter l'argumentation, sur les raisons suivantes :

« Les modifications de la ligne frontière provisoire dans la région de Jaworzina peuvent être envisagées, soit comme une modification du secteur à partir de Rysy jusqu'à un point à 500 mètres environ à l'est du village de Brzegi (secteur I), soit comme une modification du secteur à partir d'un point à 500 mètres environ à l'est de Brzegi jusqu'à la côte 1011 (secteur II).

« Dans la première hypothèse on fait valoir que la décision de la Conférence des Ambassadeurs du 28 juillet 1920 ne mentionne pas le secteur I qui reste ainsi indéterminé. Dans cette hypothèse il y aurait donc trois solutions possibles :

« *a*) Décision complémentaire à prendre par la Conférence des Ambassadeurs;

« *b*) Accord direct entre la Pologne et la Tchécoslovaquie;

« *c*) Modifications à proposer par la Commission de Délimitation, instituée en vertu de l'article II de la décision du 28 juillet 1920, pour le cas où on serait arrivé à cette conclusion que la détermination du secteur I était en fait « sous-entendue » dans ladite décision.

« Une explication de source autorisée quant à la ligne frontière du secteur I a été donnée par la Conférence des Ambassadeurs dans sa note du 13 novembre 1922. La Conférence qui est nécessairement compétente pour interpréter ses propres décisions constate alors qu'elle aura à prendre une décision complémentaire quant au secteur I [solution (*a*) précitée].

« Dans la seconde hypothèse on fait valoir que la Commission de Délimitation pouvait, en vertu de l'article II de la décision du 28 juillet 1920, proposer des modifications de la ligne frontière sur le secteur II. Elle ne pouvait pas être dépouillée de ce droit par la décision que la Conférence

des Ambassadeurs avait prise à la date du 6 décembre 1921. Cette décision, dont le sens exact n'apparaît qu'à la lumière de l'interprétation authentique donnée dans la note du 13 novembre, ne saurait d'ailleurs s'appliquer au secteur II, vu qu'elle n'a pas été précédée par un vote de la Commission de Délimitation. Le droit de la Commission de Délimitation après le 6 décembre 1921 restait entier.

« Le vote de la Commission de Délimitation du 25 septembre 1922 était parfaitement valable, le commissaire tchécoslovaque y a pris part et le Gouvernement tchécoslovaque n'est pas fondé à contester la valeur du vote.

« En acceptant, à la date du 23 avril 1921, la déclaration polonaise relative à l'ensemble de la ligne frontière polono-tchécoslovaque, le délégué tchécoslovaque dans la Commission de Délimitation a, par cela même, engagé son Gouvernement :

« *a*) Quant à la possibilité de faire les modifications d'ordre territorial en faveur de la Pologne dans la région de Jaworzina;

« *b*) Quant au fait que la solution définitive de la détermination de la ligne frontière dans les régions de Silésie de Teschen et d'Orava dépend de la solution de la question de la ligne frontière de Spisz (Jaworzina).

« Le Gouvernement tchécoslovaque, en signant avec la Pologne l'accord du 6 novembre 1921 (annexe B), a pris l'engagement de régler à l'amiable la question de Jaworzina — le sens exact de l'accord, ainsi que les actes ultérieurs, démontrent qu'il s'agissait bien d'un partage de ce territoire.

II. *Thèse du Gouvernement tchécoslovaque.*

« 1) Vu les réclamations de la Pologne et de la Tchécoslovaquie au sujet du territoire dit de Spisz, le Conseil suprême à Paris a déclaré par sa décision, en date du 27 septembre 1919, ledit territoire, tel qu'il est décrit dans cette décision, comme territoire plébiscitaire.

« 2) Par la déclaration des délégués polonais et tchécoslovaques à la Conférence de Spa, en date du 10 juillet 1920, lesdits délégués ont consenti, au nom de leurs Gouvernements respectifs, à ce que le plébiscite de Spisz soit suspendu et à ce que les Puissances alliées prennent les mesures nécessaires pour régler définitivement le litige.

« 3) Par la résolution du 11 juillet 1920, les principales Puissances alliées ont chargé la Conférence des Ambassadeurs de partager le territoire de Spisz entre la Pologne et la Tchécoslovaquie, de manière à laisser à la Pologne la partie nord-ouest de Spisz.

« 4) Par la décision du 28 juillet 1920, la Conférence des Ambassadeurs a exécuté co partage en traçant la ligne frontière décrite dans l'article 1er de la décision elle-même, sous le n° 3.

« 5) Dans l'article 2 de ladite décision; la Conférence des Ambassadeurs s'est réservé le droit d'apporter de légères modifications à la ligne frontière selon les propositions à présenter par la Commission de Délimitation instituée par cet article. Ce pouvoir de modifications ne s'applique qu'à la ligne médiane décrite dans la décision du 28 juillet 1920.

« 6) Dans les premiers jours du mois de juillet 1921, le président de la Commission de Délimitation a transmis à la Conférence des Ambassadeurs les dernières propositions des commissaires polonais et tchécoslovaques avec l'avis des commissaires alliés.

« 7) Par l'annexe à l'accord politique entre la Pologne et la Tchécoslovaquie, ne date du 6 novembre 1921, ces deux Gouvernements se sont engagés à régler, par entente directe à conclure dans un délai de six mois, la question de Jaworzina, district du territoire de Spisz se trouvant au sud de la ligne frontière décrite dans la décision du 28 juillet 1920. Cet accord n'a modifié en rien l'état juridique créé par la décision du 28 juillet 1920.

« 8) Le 2 décembre 1921, la Conférence des Ambassadeurs a décidé de procéder à l'abornement de la ligne frontière décrite dans la décision du 28 juillet 1920, si l'entente mentionnée sous le n° 7 ne se faisait pas dans un délai prévu. Cette entente n'a pas abouti même dans un délai deux fois prolongé. Par cette décision, la Conférence des Ambassadeurs a rejeté les propositions de la Commission de Délimitation visées sous le n° 6 et a consommé son droit de modifier la ligne frontière en vertu de l'article 2 de la décision du 28 juillet 1920.

« 9) La Conférence des Ambassadeurs n'a pas le droit de revenir sur une décision antérieure.

« Vu les conclusions des deux thèses énoncées ci-dessus, le Conseil de la Société des Nations a l'honneur de demander à la Cour permanente de Justice internationale de vouloir bien lui donner un avis consultatif sur la question suivante :

« La question de la délimitation de la frontière entre la Pologne et la Tchécoslovaquie est-elle demeurée ouverte, et dans quelle mesure; ou doit-elle être considérée comme déjà résolue par une décision définitive (sous réserve de la procédure habituelle de l'abornement sur place, avec les modifications de détail qu'elle peut entraîner) ?

« Le Conseil a invité les deux Gouvernements intéressés à se tenir à la disposition de la Cour pour lui fournir tous documents ou explications utiles. Il a l'honneur de transmettre à la Cour le dossier qui lui a été communiqué par la Conférence des Ambassadeurs, ce dossier pouvant être complété ultérieurement si cela est jugé nécessaire.

« Le Secrétaire général est autorisé à soumettre cette requête à la Cour, ainsi que tous documents relatifs à la question, à exposer à la

Cour l'action du Conseil en la matière, à donner toute l'aide nécessaire à l'examen de l'affaire et à prendre, le cas échéant, des dispositions pour être représenté devant la Cour. »

Devançant les développements qui trouveront place ci-après, il importe d'indiquer dès à présent dans quelles circonstances l'avis consultatif de la Cour a été demandé sur la question mentionnée dans la Requête reproduite ci-dessus, et quelle est la portée exacte de cette question.

Dès la constitution des Républiques polonaise et tchécoslovaque des contestations se sont élevées entre ces deux Etats au sujet des trois régions situées sur leurs confins, savoir celles de Teschen, d'Orava et de Spisz. Le Conseil suprême décida (27 septembre 1919) que l'attribution de ces régions devrait se résoudre par voie de plébiscite. Cependant, le plébiscite n'eut pas lieu. Les Gouvernements polonais et tchécoslovaque se mirent d'accord (10 juillet 1920) pour accepter que le litige fut tranché par les principales Puissances alliées et associées. Le Conseil suprême chargea alors (11 juillet 1920) la Conférence des Ambassadeurs de partager les trois territoires. La Conférence prit une décision au sujet du partage (28 juillet 1920) et institua une Commission de Délimitation en en définissant la compétence.

La Pologne, cependant, considérait la ligne indiquée par cette décision pour le district de Spisz comme contraire à la justice et à l'équité. Elle formula des propositions tendant à la modifier. Ces propositions ayant été transmises (5 juillet 1921) à la Conférence par le président de la Commission de Délimitation de la frontière polono-tchécoslovaque, la Conférence prit (2 décembre 1921) une décision qui, selon l'avis du Gouvernement tchécoslovaque, rendit définitive la frontière mentionnée dans la décision antérieure, tandis que, dans l'opinion du Gouvernement polonais, elle ne fermait point la porte à la possibilité d'apporter à cette ligne frontière les modifications désirées par la Pologne. Des efforts en vue d'établir par l'accord des parties un tracé accepté par elles ayant échoué (7 août 1922), l'affaire est revenue (26 septembre 1922) devant la Conférence des Ambassadeurs.

Une lettre émanée de la Conférence (13 novembre 1922) ne réussit pas à écarter les obstacles que rencontrait la délimitation définitive de la frontière polono-tchécoslovaque dans la région de Spisz, ni à apaiser les esprits. C'est sur ces entrefaites que (27 juillet 1923) la Conférence a pris la Résolution suivante :

« I. La Conférence des Ambassadeurs, agissant au nom des Gouvernements de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et du Japon, signataires avec les Etats-Unis d'Amérique comme principales Puissances alliées et associées du Traité de Paix de Saint-Germain avec l'Autriche et de Trianon avec la Hongrie, ayant eu à statuer sur la frontière entre

la Tchécoslovaquie et la Pologne dans la région dite : « Territoire de Spisz », ainsi qu'il résulte d'une déclaration des Gouvernements tchécoslovaque et polonais, en date à Spa, du 10 juillet 1920. »

« Et certaines difficultés s'étant élevées entre le Gouvernement tchécoslovaque et le Gouvernement polonais au cours des travaux de la Commission de Délimitation au sujet de la fixation de cette frontière dans le territoire de Jaworzina et notamment au sujet de la question juridique de savoir si cette frontière se trouve ou non déjà fixée par les actes suivants (Décision du Conseil suprême du 27 septembre 1919, déclaration des Gouvernements tchécoslovaque et polonais du 10 juillet 1920, Décision de la Conférence des Ambassadeurs du 28 juillet 1920, traité dit des frontières (non ratifié) du 10 août 1920, Décision de la Conférence des Ambassadeurs du 6 décembre 1921);

« Lesdits Gouvernements ont décidé, par application de l'article II, § 2, du Pacte de la Société des Nations de soumettre au Conseil de la Société lesdites difficultés et de lui demander de vouloir bien lui faire connaître la solution qu'il recommande en ce qui concerne le tracé de la frontière dont il s'agit.

« Le Conseil de la Société des Nations sera prié de vouloir bien considérer cette affaire comme étant de grande urgence.

« Lesdits Gouvernements ne verraient qu'avantage à ce que le Conseil, s'il le juge opportun, demande l'opinion de la Cour de Justice sur la question juridique que soulèvent lesdites difficultés et qui est signalée ci-dessus.

« II. La décision ci-dessus sera communiquée aux Gouvernements polonais et tchécoslovaque. »

Conformément au désir exprimé dans la lettre datée du 18 août 1923, par laquelle le président de la Conférence des Ambassadeurs a transmis cette Résolution au secrétaire général de la Société des Nations, la question de la délimitation de la frontière polono-tchécoslovaque dans la région de Spisz (Jaworzina) a été inscrite à l'ordre du jour de la vingt-sixième session du Conseil de la Société des Nations.

Devant le Conseil (1), les représentants des deux pays intéressés ont été d'accord pour reconnaître qu'il s'agissait d'une question sur laquelle il convenait d'obtenir une opinion juridique impartiale basée sur la justice et l'équité et pour insister sur la nécessité de traiter la question comme étant d'extrême urgence. Selon la décision du Conseil du 20 septembre 1923, le représentant de l'Espagne est entré en rapport avec eux; c'est avec leur concours qu'il a préparé le rapport recommandant au Conseil l'adoption de la Résolution reproduite au début du présent avis, et qui demande l'avis consultatif de la Cour sur ladite question.

(1) Procès-verbal provisoire de la 26e session du Conseil, 15e et 19e séances.

Lors de la discussion par le Conseil de ce Rapport, le représentant de la Tchécoslovaquie, M. Benès a cru devoir demander s'il était bien entendu que la Cour, saisie de la demande d'avis consultatif sur l'affaire de Jaworzina devait se prononcer sur les thèses énoncées par les deux Gouvernements intéressés et reproduites dans la Requête. Il reçut à cet égard, du représentant de l'Espagne, toute satisfaction.

. . . . . .

I.

Lorsque, à la suite de la guerre européenne et de la dissolution de la monarchie austro-hongroise, la Pologne et la Tchécoslovaquie se reconstituèrent comme Etats indépendants, leurs frontières se trouvaient généralement indiquées par les mêmes faits historiques et ethnographiques qui avaient déterminé cette reconstitution.

Il n'en subsistait pas moins la nécessité, soit d'une constatation formelle des limites des territoires respectivement reconnus auxdits Etats, soit d'un règlement des questions territoriales là où, en raison de circonstances particulières, la frontière historique ou ethnographique demeurait incertaine ou se heurtait à des difficultés qui en empêchaient l'acceptation volontaire par les parties intéressées.

La tâche d'assurer la reconnaissance des frontières des nouveaux Etats et de régler les différends qui auraient pu surgir entre les Etats fut assumée par les principales Puissances alliées et associées représentées au Conseil suprême, siégeant alors à Paris. C'est ainsi que dans les traités de paix, à côté des clauses concernant les frontières de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Hongrie, on trouve des clauses par lesquelles les principales Puissances alliées et associées se réservent le droit de déterminer ultérieurement les frontières des nouveaux Etats, ayant obtenu d'avance l'agrément des Etats ci-dessus énumérés aux frontières qui seront ainsi déterminées. En ce qui concerne la Pologne et la Tchécoslovaquie, des clauses de ce genre se trouvent dans les articles 81 et 87 du Traité de Versailles, dans l'article 91 du Traité de Saint-Germain-en-Laye et dans l'article 75 de celui de Trianon.

Des raisons historiques, en même temps qu'ethnographiques, désignaient tout naturellement l'ancienne frontière entre la Galicie et la Hongrie comme frontière entre les nouvelles Républiques polonaise et tchécoslovaque. Exception faite de quelques secteurs contestés, qui seront mentionnés ci-après, ladite frontière semble, en effet, avoir été adoptée par les deux Etats dès le premier moment et comme résultant naturellement de ces raisons. Bien que, le Traité de Sèvres en date du 10 août 1920, dont on parlera plus loin, n'ayant pas abouti, aucune disposition expresse n'ait jusqu'ici reconnu ladite frontière, la Cour n'a pas de doutes à cet

égard. Le fait même que des contestations se sont élevées entre les deux Etats relativement à certains points de cette frontière ne serait guère explicable, si l'on ne partait pas de l'idée que partout ailleurs la frontière entre la Galicie et la Hongrie a été adoptée comme frontière entre la Pologne et la Tchécoslovaquie. Cette conclusion paraît correspondre à l'état de fait ayant existé dès avant la fin des hostilités. Du reste, il résulte aussi de la lettre du 9 mai 1922 adressée par le Ministre de Pologne à la Conférence des Ambassadeurs que la délimitation de la « frontière polono-tchécoslovaque définie par l'article I du Traité de Sèvres », c'est-à-dire pratiquement toute la frontière, a été acceptée par la Pologne sous réserve des territoires d'Orava et de Spisz.

L'adoption de ladite frontière se heurta cependant à des difficultés sérieuses dans trois secteurs de son parcours, savoir l'ancien duché de Teschen et les régions de Spisz et d'Orava. Ces territoires se trouvèrent être réclamés à la fois par la Pologne et la Tchécoslovaquie pour des raisons historiques, ethnographiques ou économiques dont la Cour n'a pas à s'occuper.

En présence de ces réclamations et des conflits qui n'avaient pas manqué de se produire dans les territoires susdits, le Conseil suprême, conformément à la tâche qu'il avait assumée relativement aux frontières des Etats nouveaux, adopta tout d'abord la Décision du 27 septembre 1919.

Par cette décision, les principales Puissances alliées et associées, soucieuses de placer le duché de Teschen et les territoires de Spisz et d'Orava sous une souveraineté conforme au vœu des habitants, résolurent « d'y procéder à une consultation populaire présentant toutes les garanties de loyauté et de sincérité » et prirent les mesures nécessaires à cet effet.

Une analyse du contenu de cette décision n'aurait pas d'importance aux fins du présent avis, la consultation populaire ayant été plus tard abandonnée. Mais le point suivant doit être particulièrement relevé.

Parmi les mesures adoptées en vue de la consultation populaire dans les trois territoires vient en tout premier lieu la délimitation des territoires eux-mêmes. Cette délimitation forme l'objet de l'article premier de la décision, ainsi conçu :

« Dans le territoire constituant au 1er avril 1914 le duché de Teschen et dans les territoires de Spisz et d'Orava, tels qu'ils sont délimités ci-après, les habitants seront appelés à désigner par voie de suffrage s'ils désirent être rattachés à la Pologne ou à l'Etat tchécoslovaque :

1° *Région de Spisz.*

a) Toutes les communes du district politique de Starawies (Szepesofalu ou Altendorf);

b) Les communes de la partie du district de Kesmark (Kiezmark) qui se trouvent au Nord-Ouest de la ligne de partage des eaux entre les bas-

sins de la Dunajec et du Poprad y compris les communes dont le territoire est traversé par cette ligne.

2° *Région d'Orava.*

Toutes les communes des districts politiques de Trsztena (Trzciana) et de Nameszto (Namieztow) ».

Les lignes frontières résultant de cette délimitation sont formées, d'une part, par l'ancienne frontière entre la Galicie et la Hongrie et, d'autre part, par une ligne partant d'un point de cette frontière pour la rejoindre à un autre point.

On a prétendu du côté polonais que cette délimitation, ayant été faite dans une décision qui acceptait le recours à la consultation populaire et en vue de cette consultation, a perdu toute valeur, dès le moment où l'on a décidé de renoncer au plébiscite. La Cour ne saurait se ranger à cette opinion.

La délimitation territoriale contenue dans l'article premier de la Décision du 27 septembre 1919 fut évidemment adoptée en considération des contestations qui s'étaient élevées entre la Pologne et la Tchécoslovaquie au sujet de Teschen, Orava et Spisz; elle coïncide donc avec l'étendue des territoires pour lesquels les principales Puissances alliées et associées reconnaissaient l'existence d'une contestation sérieuse et se déclaraient disposées à la résoudre. La contestation n'a pas changé; son objet est resté le même, bien que l'on ait envisagé plus tard une autre procédure pour le règlement du différend. Dans ces circonstances, la Cour est d'avis que la Décision du 27 septembre 1919 a fixé, une fois pour toutes, les territoires contestés, et que les décisions successives, rendues en vue du règlement du même différend, doivent être considérées comme se rapportant aux territoires ainsi délimités. Ceci s'applique en tout premier lieu à la Décision du Conseil suprême en date du 11 juillet 1920, qui remplace celle du 27 septembre 1919 en ce qui a trait à la manière de procéder à l'assignation des territoires contestés; puisque la Décision du 11 juillet 1920 ne contient aucune autre délimitation des territoires à partager, il n'est que naturel de penser qu'elle s'en est tenue à la délimitation qui en avait été déjà faite et qu'il était évidemment inutile de répéter.

Des difficultés nombreuses démontrèrent que la constatation populaire n'amènerait pas une solution satisfaisante du différend.

A la date du 10 juillet 1920, les délégués polonais et tchécoslovaques à la Conférence de Spa signèrent une déclaration par laquelle, ayant pris connaissance de la décision des Alliés de reprendre le litige tchéco-polonais en leurs mains, ils décident d'accepter le règlement définitif du litige par les Puissances alliées et, par conséquent, consentent, au nom de leurs Gouvernements respectifs, à ce que le plébiscite de Teschen, d'Orava et de Spisz soit suspendu et à ce que les Puissances alliées, après

avoir entendu les deux parties, prennent les mesures nécessaires pour régler définitivement le litige.

Dès le lendemain, le Conseil suprême, qui était alors réuni à Spa, adopta une résolution par laquelle le règlement de la question de Teschen, Spisz et Orava entrait dans une phase nouvelle de son développement.

La résolution du 11 juillet 1920 comprend deux parties. La première contient l'approbation d'un projet de résolution et quelques dispositions relatives aux communications à faire à la suite de son adoption. La deuxième partie commence par rappeler les conditions anormales existant dans les territoires de Teschen, Spisz et Orava, et affirme la nécessité d'une solution rapide du différend et l'impossibilité désormais constatée d'y parvenir, soit par voie de la consultation populaire, soit moyennant le recours à l'arbitrage. Elle continue en disant que, dans ces circonstances, les représentants des Gouvernements de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et du Japon, réunis à Spa, ont jugé que le moment était venu pour le Conseil suprême d'assumer la responsabilité d'un règlement définitif quant à l'attribution des territoires en litige; cette décision, y est-il dit, paraît d'autant plus opportune puisque les représentants des Gouvernements polonais et tchécoslovaque, par une déclaration du jour précédent, ont notifié qu'ils sont prêts à accepter tout règlement définitif du litige que les Puissances alliées pourraient arrêter. Par conséquent, il est décidé que les délégués des Gouvernements polonais et tchécoslovaque seront immédiatement informés de la décision prise par les représentants des quatre Puissances, étant entendu que les délégués des Puissances alliées á la Conférence des Ambassadeurs seront désormais autorisés à préparer, dans le plus court délai possible, après avoir entendu les deux parties intéressées, une décision en conformité avec les instructions du Conseil suprême.

. . . . . .

La résolution du 11 juillet 1920 est l'affirmation de la volonté des Puissances alliées de procéder au règlement du différend relatif aux territoires de Teschen, Spisz et Orava par voie de partage direct entre les parties intéressées. Dans ce but, les Puissances alliées désignent l'organe par lequel elles s'acquitteront de leur tâche et fixent certaines règles d'après lesquelles l'organe désigné, c'est-à-dire la Conférence des Ambassadeurs, sera tenu de procéder. Le partage des territoires étant ainsi remis à la Conférence des Ambassadeurs, il est certain que c'est seulement la décision de cette Conférence qui a pu opérer ledit partage entre la Pologne et la Tchcéslovaquie. Ce serait, par contre, aller trop loin que de dire que la résolution du Conseil suprême, comme telle, est inopérante entre les parties. Il semble plutôt que l'on doive distinguer, à cet égard, entre les diverses dispositions de la seconde partie de la résolution.

Les alinéas 1 à 4 contenant la déclaration de la volonté des Puissances alliées de procéder directement au partage des territoires contestés, en

dehors de toute consultation populaire, donnant acte aux délégués des Gouvernements polonais et tchécoslovaque de leur déclaration de la veille, désignant dans la Conférence des Ambassadeurs, l'organe par lequel le partage sera effectué et adoptant certaines règles de procédure relatives aux rapports entre la Conférence des Ambassadeurs et les deux Etats intéressés, ont certainement eu des effets juridiques pour ces Etats; effets que, d'ailleurs, ni la Pologne, ni l'Etat tchécoslovaque ne pensent à contester. C'est bien en vue de ces effets que les quatre premiers alinéas de la résolution ont été communiqués officiellement, d'après les instructions du Conseil suprême lui-même, aux délégués des deux Gouvernements.

Le dernier alinéa de la résolution du Conseil suprême peut être considéré comme un engagement réciproque que les principales Puissances alliées ont pris d'envoyer à leurs délégués à la Conférence des Ambassadeurs des instructions confidentielles parallèles, dont la teneur est fixée dans la résolution elle-même. De par sa nature, cette partie de la résolution ne regarde donc que les rapports entre les principales Puissances alliées. Chacun des délégués à la Conférence des Ambassadeurs a, partant, dû agir d'après des instructions qu'il a reçues directement de son Gouvernement; c'est aux Gouvernements des Puissances alliées qu'il appartiendrait, le cas échéant, de contrôler la manière dont leurs représentants se sont acquittés de la tâche qui leur avait été confiée. Ni la Pologne, ni l'Etat tchécoslovaque n'ont rien à voir dans cette question d'ordre intérieur.

Cela dit, il convient d'ajouter que, puisque les instructions dont il s'agit ont été communiquées à la Cour, rien ne saurait empêcher celle-ci d'en tirer tel parti qu'elle croit pour interpréter le document capital de l'affaire, la Décision de la Conférence des Ambassadeurs du 28 juillet 1920, rendue à la suite de la décision du Conseil suprême et des instructions dont il s'agit.

II.

Conformément à la résolution du Conseil suprême du 11 juillet 1920, la Conférence des Ambassadeurs prit, en date du 28 du même mois, une décision par laquelle les trois régions contestées de Teschen, d'Orava et de Spisz furent partagées entre la Pologne et la Tchécoslovaquie.

Avant d'apprécier la portée juridique de cette décision au point de vue de la question soumise à la Cour, il y a lieu de faire une brève analyse de son contenu.

La décision, signée par les quatre représentants de l'Empire britannique, de la France, de l'Italie et du Japon, se compose d'un préambule consacré à l'exposé des événements et actes qui l'ont précédée, et de neuf sections, I à IX, dénommées ci-après articles. L'article 1er établit

« les limites de la souveraineté respective de la Pologne et de la Tchécoslovaquie sur l'ancien duché de Teschen et sur les territoires d'Orava et de Spisz » en fixant pour chacune de ces régions une ligne de partage, commençant et aboutissant, dans chaque cas, à un point déterminé d'une « ancienne frontière » nommément désignée comme telle, savoir, pour Teschen, l'ancienne frontière entre la Galicie et la Hongrie. Ces nouveaux tracés, reliant des fractions d'anciennes frontières, sont décrits topographiquement dans la décision, soit par des côtes précises, soit par des désignations approximatives.

Le dernier paragraphe de cet article 1er contient une clause qui doit être considérée comme la reconnaissance des droits de souveraineté de la Pologne et de la Tchécoslovaquie sur les territoires à elles attribuées respectivement; elle est ainsi conçue :

« En conséquence, les Etats-Unis d'Amérique, l'Empire britannique, la France, l'Italie et le Japon décident et déclarent par les présentes qu'à dater de ce jour, la souveraineté de la Pologne et la souveraineté de la Tchécoslovaquie, respectivement, s'étendront sur les territoires situés de part et d'autre de la ligne frontière ci-dessus décrite. »

L'article II prévoit la création d'une Commission de Délimitation et la possibilité d'apporter, dans certaines conditions, des modifications au tracé de la ligne frontière.

Les articles III et IV concernent la population des territoires partagés (acquisition de nationalité, droit d'option, amnistie), tandis que les articles V à VII règlent des questions financières et économiques (répartition proportionnelle des charges financières de l'ancienne monarchie austro-hongroise; de reconnaissance de droits et intérêts acquis dans les trois régions; conventions à intervenir entre les deux pays pour les fournitures réciproques en charbon et en naphte et au sujet de certaines communications ferroviaires).

Enfin, l'article IX stipule que toutes les autres questions financières, judiciaires ou administratives, feront l'objet d'arrangements particuliers entre les deux Etats, le droit d'intervention en vue de faciliter, le cas échéant, un règlement étant réservé aux principales Puissances alliées et associées.

Il résulte, de toute évidence, du préambule de la Décision du 28 juillet 1920 que celle-ci doit être l'exécution de la résolution du Conseil suprême du 11 juillet 1920. La comparaison des deux documents prouve qu'il s'agit d'une exécution intégrale et définitive. En présence des réserves et doutes avancés à ce sujet, il est cependant nécessaire de soumettre à un examen approfondi trois questions :

1° Quels sont la nature et l'effet de la Décision du 28 juillet 1920 ?

2° Quelle est la ligne frontière définie par cette Décision dans la région de Spisz ?

3° Cette ligne frontière est-elle, en tout ou en partie, sujette à des modifications, et dans quelles conditions ?

Une question ultérieure — savoir si les délimitations faites dans les régions de Teschen et d'Orava pourraient, suivant la thèse du Gouvernement polonais, dépendre de la solution à adopter pour le territoire de Spisz — sera examinée à part, à la suite de l'analyse des différents aspects du problème particulier de Spisz.

En ce qui concerne la première question relative à la nature et à l'effet de la Décision du 28 juillet 1920, il y a lieu de se rendre compte d'abord, de la base juridique de la Décision.

Cette base est double.

Les principales Puissances alliées et associées, en vertu des pouvoirs qu'elles réclamaient pour la fixation des frontières des nouveaux Etats, déclarent, dans leur résolution du 11 juillet, vouloir assumer la responsabilité de trancher le litige. Cette résolution leur a semblé d'autant plus opportune qu'elle était conforme à l'accord intervenu le 10 juillet 1920 entre les deux Etats intéressés, accord qui, selon ses propres termes, a été provoqué par la volonté des principales Puissances dont la Pologne et la Tchécoslovaquie avaient eu connaissance.

La Décision intervenue le 28 juillet est donc la réalisation à la fois d'une résolution des principales Puissances et d'un accord entre les intéressés. Elle a été rendue selon la volonté concordante de tous pour trancher définitivement le différend entre la Pologne et la Tchécoslovaquie. Sous ce rapport, elle présente beaucoup d'analogie avec l'arbitrage. Les deux Etats s'en sont remis au Conseil suprême qui « guidé par le sentiment de justice et d'équité » « saura tenir compte des véritables intérêts » des deux nations sœurs. Tels sont les termes de la déclaration du 10 juillet.

Cette conclusion, d'un ordre général, se trouve corroborée par les circonstances qui ont entouré la Décision du 28 juillet 1920. Les Puissances se trouvaient en présence d'un conflit aigu qui, selon leur opinion, réclamait sans retard un règlement. Seule, une décision émanant d'un organe autorisé pouvait trancher l'ensemble des controverses, en ne réservant aucun point important à des décisions ultérieures, et répondre à la mission dont la Conférence des Ambassadeurs était chargée. Et la décision est, en effet, en tout point l'exécution intégrale des instructions contenues dans la résolution du Conseil suprême.

Les termes mêmes de la Décision du 28 juillet prouvent qu'une solution non seulement définitive, mais déployant immédiatement ses effets, était voulue. Les Puissances représentées dans la Conférence des Ambassadeurs, par leurs plénipotentiaires, reconnaissent, à partir du jour de la décision, la souveraineté des deux Etats sur les territoires qui leur

sont respectivement attribués. Le délai d'un an, accordé aux personnes qui, âgées de plus de 18 ans, avaient acquis l'une des deux nationalités polonaise ou tchécoslovaque pour exercer le droit d'option en faveur de l'autre, a commencé à courir également le 28 juillet 1920, aux termes de l'article III et les conventions économiques mentionnées plus haut ont dû être conclues dans un délai de deux mois à compter de cette date.

Le caractère définitif de la décision précitée résulte, avec une force particulière, de la déclaration qui se trouve à la fin de la décision et qui est signée par les plénipotentiaires de la Pologne et de la Tchécoslovaquie. Sa teneur est la suivante :

« Les représentants soussignés, dûment autorisés, du Gouvernement polonais et du Gouvernement tchécoslovaque expriment par les présentes, conformément à leur déclaration du 10 juillet 1920, la complète acceptation par leurs Gouvernements respectifs des dispositions qui précèdent.

Fait à Paris, le vingt-huit juillet mil neuf cent vingt.

(*Signé*) J. J. PADEREWSKI.
Dr. EDVARD BENÈS. »

. . . . . .

La seconde question qui doit être examinée concerne la frontière qui a été fixée, par la Décision du 28 juillet 1920, dans la région de Spisz. D'après la thèse polonaise, la Décision précitée n'aurait fixé qu'une partie de cette frontière, c'est-à-dire celle qui est topographiquement décrite, tandis que pour les autres parties de la région de Spisz où la Pologne et la Tchécoslovaquie se rencontrent, rien n'était encore décidé; partant, la délimitation serait encore à faire.

Cette thèse ne saurait être admise, pour les raisons suivantes :

La Conférence des Ambassadeurs a été appelée à partager le territoire de Spisz. Ce territoire était depuis la résolution du Conseil suprême du 27 septembre 1919 une région nettement déterminée dont les frontières ouest, nord et nord-est, étaient formées par l'ancienne frontière entre la Hongrie et la Galicie, tandis que vers le sud-est une nouvelle limite était tracée par le Conseil suprême en suivant les confins de certaines communes.

Ce territoire est à l'Ouest relié au territoire d'Orava par une portion de l'ancienne frontière hongro-galicienne et cette même frontière se poursuit à l'Est de Spisz. La Conférence des Ambassadeurs, en procédant au partage prescrit, a tracé une ligne qui se sépare de l'ancienne frontière entre la Hongrie et la Galicie à un point situé sur la rivière Bialka à 500 mètres environ à l'est du village de Brzegi, pour regagner la même frontière, à proximité de la cote 487 sur la route de Czorsztyn à Szepesofalu. Par cette ligne, conformément aux instructions arrêtées par le

Conseil suprême, la partie nord-ouest du territoire est attribuée à la Pologne et le reste à la Tchécoslovaquie.

En vertu de ce partage, la frontière entre les deux Etats était nécessairement déterminée par la ligne décrite ci-dessus et par les deux parties de l'ancienne frontière entre la Hongrie et la Galicie qui la prolongent vers l'Ouest et vers l'Est. C'est là la frontière entre la Pologne et la Tchécoslovaquie dans la région de Spisz. Il est vrai que la décision s'est bornée à ne décrire topographiquement que la nouvelle ligne de partage. Cela n'a pourtant rien de surprenant. Le partage ne nécessitait qu'une seule nouvelle ligne frontière et les autres fractions n'étaient pas seulement déterminées depuis le 27 septembre 1919, mais étaient identiques avec l'ancienne frontière hongro-galicienne, parfaitement connue et probablement abornée en détail.

Si la délimitation entre les deux Etats ne s'était rapportée qu'à la ligne décrite dans la décision, la Conférence ne se serait point conformée à la mission du Conseil suprême la chargeant de partager les régions contestées « with the least possible delay ». Si l'on s'était borné à faire un premier pas dans la voie du partage, se réservant de fixer plus tard les autres fractions, presque toutes les dispositions de la Décision du 28 juillet 1920 seraient restées inexécutables, ce qui contredit une pareille manière de voir. Les clauses concernant la reconnaissance immédiate de la souveraineté des Etats intéressés sur les territoires, et les délais qui commencèrent, dès le 28 juillet, à courir pour le droit d'option et pour la conclusion des conventions futures, aussi bien que toutes les stipulations des articles III à VIII supposent l'existence d'un territoire entièrement circonscrit et délimité, notamment vis-à-vis de l'autre Etat.

Plusieurs faits importants peuvent être cités à l'appui de ce qui vient d'être développé.

. . . . . .

Selon la thèse du Gouvernement polonais à laquelle, pour les raisons ci-dessus développées, la Cour ne saurait se rallier, la Conférence des Ambassadeurs n'aurait pas, par sa Décision du 28 juillet 1920, exécuté complètement et sans lacune la mission que lui avait confiée la Résolution du Conseil suprême, arrêtée à Spa le 11 du même mois. La frontière entre la Pologne et la Tchécoslovaquie, dans la partie du territoire de Spisz comprenant la région de Jaworzina, n'aurait pas été fixée par cette décision, et par suite des principales Puissances alliées auraient aujourd'hui encore la compétence la plus étendue pour procéder à une telle fixation, en dehors et au delà de toute proposition de modification dont elles seraient saisies par la Commission de Délimitation, dans les termes de l'article II, alinéa 3, de la décision. La question serait ainsi toujours ouverte.

A l'appui de cette manière de voir, on invoque divers documents: d'une

part, une note du Comité de rédaction institué près la Conférence des Ambassadeurs, en date du 21 octobre 1922; de l'autre, deux lettres identiques adressées, le 13 novembre suivant, par le président de cette Conférence aux ministres de Pologne et de Tchécoslovaquie à Paris.

La note du Comité de rédaction contient le passage suivant :

« Par acte du 10 juillet 1920, à Spa, les Gouvernements de la Pologne et de la Tchécoslovaquie ont déclaré accepter que leurs frontières respectives dans les territoires de Teschen, Orava et Spisz soient déterminées par les principales Puissances alliées et associées.

En vertu de cet acte, les principales Puissances alliées ont, par Décision du 28 juillet 1920, déterminé lesdites frontières dans les territoires de Teschen, et Orava, ainsi que dans la territoire de Spisz, sauf dans la partie comprenant précisément la région de Jaworzina.

Le 10 août 1920, le traité dit des frontières a confirmé ou fixé les frontières des Etats de l'Europe centrale, et parmi eux, de la Pologne et de la Tchécoslovaquie, en comblant la lacune laissée par la Décision du 28 juillet en ce qui concerne la région de Jaworzina.

Le traité du 10 août n'est pas entré en vigueur et si, à certains égards, il a été fait, par anticipation, application de ses dispositions, c'est sous la réserve expresse de l'assentiment des parties intéressées au résultat de cette application.

Le traité du 10 août 1920, le seul qui ait prévu la frontière de Jaworzina n'étant pas en vigueur et la Décision du 28 juillet 1920 ayant laissé cette frontière sans détermination, il en résulte que les principales Puissances se trouvent, à l'heure actuelle, purement et simplement en présence de la déclaration de Spa du 10 juillet 1920 lui donnant tous pouvoirs pour déterminer ladite frontière.

Les principales Puissances ont donc actuellement les droits les plus étendus pour procéder à cette détermination... »

Et, de son côté, le président de la Conférence des Ambassadeurs, précise ainsi qu'il suit dans ses lettres aux représentants des deux Républiques polonaise et tchécoslovaque, la situation juridique, telle qu'elle apparaît dans la question de la frontière de Jaworzina :

« Le secteur de Jaworzina de la frontière polono-tchèque n'est pas défini dans la Décision du 28 juillet 1920; il l'est seulement dans le traité dit des frontières, du 10 août de la même année, traité qui n'est pas encore en vigueur. En acceptant le 9 mai 1922, qu'il fût procédé dès maintenant aux travaux de délimitation sur la partie de la frontière polono-tchécoslovaque décrite par ce traité, le Gouvernement polonais a fait toutes réserves pour les territoires d'Orava et de Spisz, et la Conférence a le devoir de reconnaître que le traité du 10 août ne saurait, en effet, être opposé au Gouvernement polonais dans la question en litige. D'autre part, le 10 juillet 1920, la Pologne et la Tchécoslovaquie se sont mises

d'accord à Spa pour accepter que leurs frontières respectives dans les territoires de Teschen, d'Orava et de Spisz fussent déterminées par les principales Puissances alliées et associées. La Décision du 28 juillet n'ayant pas pourvu à cette détermination dans la région de Jaworzina et le traité du 10 août 1920 n'étant pas en vigueur, il en résulte que les principales Puissances ont conservé pour la fixation de cette portion de la frontière tous les droits que les Gouvernements polonais et tchécoslovaque leur ont reconnus. Aussi bien la Conférence constate que dans les travaux de la Commission de Délimitation il a été fait allusion à la Décision du 28 juillet 1920, mais il n'a pas été fait mention du traité du 10 août... ».

La Cour estime que, si autorisée qu'elle soit, l'opinion exprimée au nom de la Conférence des Ambassadeurs et de son Comité de rédaction ne saurait prévaloir contre les termes parfaitement clairs de la Décision du 28 juillet 1920. Elle n'a rien à ajouter à la démonstration qu'elle a présentée plus haut, pour établir qu'il n'existe pas de lacune dans le tracé des frontières polono-tchécoslovaques par la Décision du 28 juillet et que, sauf les pouvoirs réservés par l'article II, alinéa 3, la décision dont il s'agit n'a laissé aucune question ouverte à des discussions ultérieures dans la région de Jaworzina.

Vainement a-t-on objecté à cette démonstration que la lettre du 13 novembre 1922, émanant de la Conférence des Ambassadeurs, qui avait déjà pris la Décision du 28 juillet, constitue l'interprétation la plus authentique et la plus sûre de la volonté alors exprimée, et qu'une telle interprétation, puisée à la meilleure des sources, s'impose au respect de tous, conformément à la règle traditionnelle : *Ejus est interpretare legem cujus condere.*

Même si l'on pouvait admettre le bien-fondé de l'assimilation que suggère cette thèse, entre la décision dont il s'agit et la législation nationale, il suffit de constater, pour réduire l'objection à sa valeur que, suivant une doctrine constante, le droit d'interpréter authentiquement une règle juridique appartient à celui-là seul qui a le pouvoir de la modifier ou de la supprimer; or, ce pouvoir, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, n'a pas survécu, pour la Conférence des Ambassadeurs, à la Décision du 28 juillet 1920, par laquelle elle s'était acquittée de sa tâche. La Conférence elle-même l'a reconnu dans les lettres adressées par son président aux ministres de Pologne et de Tchécoslovaquie à la date du 6 décembre 1921 où elle fait la déclaration suivante :

« ... ne pouvant revenir sur une décision antérieure, elle a décidé qu'aucune modification ne saurait être apportée au tracé de la frontière telle qu'elle est définie par la Décision du 28 juillet, à moins qu'un accord amiable n'intervienne entre les intéressés. »

Et c'est bien là le point de vue que l'on retrouve dans la lettre du 13 novembre 1922, lorsqu'elle dit :

« Il (le passage applicable de la lettre du 6 décembre 1921) signifie que.. la Commission de Délimitation ne pourra pas, d'autre part, dans un secteur décrit dans la Décision du 28 juillet 1920, accorder des compensations à la Tchécoslovaquie en lui attribuant des territoires que cette Décision donne à la Pologne. »

La mission de la Conférence, ainsi que la Cour l'a déjà remarqué, n'était pas sans analogie avec celle qui incombe à un arbitre, appelé par la confiance de deux Etats à résoudre un conflit de frontières qui les divise. Or, à moins d'un accord formel intervenu entre les parties, l'arbitre est sans qualité pour interpréter, et à plus forte raison pour modifier sa sentence en la revisant. La Décision du 28 juillet, acceptée par les Gouvernements polonais et tchécoslovaque ne mentionne aucun accord de cette nature. Et, même si on laisse de côté les règles qui gouvernent l'interprétation authentique des textes juridiques, il est clair qu'on ne saurait accorder une valeur décisive à l'opinion des auteurs d'un texte lorsque cette opinion, postérieure à la rédaction du texte en question, est en contradiction avec celle qu'ils avaient émise à ce moment. A plus forte raison est-on en droit de récuser l'autorité d'une telle opinion lorsque, comme c'est le cas ici, un espace de plus de deux ans s'est écoulé entre le jour où elle a été formulée et celui où la décision sujette à interprétation avait elle-même été prise. Combien plus certaine est l'interprétation qui se dégage, pour la Décision du 28 juillet 1920, de son rapprochement, déjà constaté, avec le traité « dit des frontières » du 10 août 1920, qui, conclu à quelques jours de distance et signé des mêmes noms que ladite décision, confirme absolument, par le tracé ininterrompu qu'il donne de la frontière polono-tchécoslovaque, les conclusions auxquelles la Cour s'est arrêtée !

Il suit de ce qui précède que, par la Décision du 28 juillet 1920, la frontière a été établie dans toute la région de Spisz, directement ou indirectement, et cela d'une manière définitive.

Toutefois, la décision elle-même prévoit dans son article II la possibilité de certaines modifications. Cet article est conçu comme suit :

« Une Commission de Délimitation composée d'un représentant de chacune des principales Puissances alliées et associées, ainsi que de la Pologne et de la Tchécoslovaquie, sera constituée dans le mois qui suivra la présente Décision pour tracer sur place la ligne frontière ci-dessus décrite.

Les décisions de cette Commission, obligatoires pour les parties intéressées, seront prises à la majorité des voix, la voix du président étant prépondérante en cas de partage.

La Commission aura tout pouvoir pour proposer à la Conférence des

Ambassadeurs les modifications qui lui paraîtraient justifiées par les intérêts des particuliers ou des communautés dans le voisinage de la ligne frontière, et en tenant compte des circonstances locales spéciales.

Les frais de ladite Commission seront supportés moitié par la Pologne et moitié par la Tchécoslovaquie. »

Suivant cette disposition, le premier devoir de la Commission, mentionné par l'article II précité, est de « tracer sur place » la ligne décrite topographiquement sous le 3° de l'article premier. Cette ligne n'étant indiquée que dans sa direction générale et sur une carte d'une échelle relativement petite, il est nécessaire que, pour tracer la ligne sur le terrain, la Commission de Délimitation ait une certaine liberté de choisir, dans la direction déterminée, la ligne la plus appropriée aux conditions de ce terrain; ce sont là « les modifications de détail » auxquels se réfère la réserve faite dans la question soumise à la Cour.

A ces modifications ne se limite pas la compétence de la Commission de Délimitation. Elle a encore, d'après l'alinéa 3 de l'article II, qualité pour proposer à la Conférence des Ambassadeurs des modifications plus importantes de la ligne frontière.

Cette compétence est d'une part assez large, car elle n'est pas sujette à des limitations formelles (« la Commission aura tout pouvoir »); rien n'est dit sur le moment dans lequel les propositions peuvent être faites, et rien ne paraît empêcher qu'elles soient faites à plusieurs reprises. Poursuivant un but d'équité, cette clause ne saurait être interprétée d'une façon rigide.

D'autre part, la Commission ne peut que proposer; et toute décision ayant pour résultat une modification aux termes du troisième paragraphe de l'article II doit être prise par la Conférence des Ambassadeurs, c'est-à-dire à l'unanimité des Puissances qui y sont représentées. Il y a là une garantie importante pour les Etats auxquels la Décision du 28 juillet 1920 a attribué des territoires. La Commission composée d'un représentant de chacune des principales Puissances alliées, ainsi que des deux Puissances intéressées, tous placés sur le même pied, prend toute décision à la majorité des voix dans la mesure des attributions que lui confère l'article II. Le consentement des parties intéressées n'est donc nullement requis: quelque importance que présente ce consentement pour déterminer l'adoption ou le rejet d'une proposition par la Conférence des Ambassadeurs, la majorité de la Commission entre seule, au point de vue juridique, en ligne de compte.

D'un autre côté, le pouvoir de la Commission de proposer des modifications est limité au fond par le fait que les modifications proposées doivent être justifiées par les intérêts des particuliers ou des communautés dans le voisinage de la ligne frontière, et tenir compte des circonstances locales spéciales. Ainsi qu'il résulte de la décision elle-même, il doit, dans tous les cas, être satisfait à ces deux exigences.

Bien que le paragraphe 3 de l'article II, pour être utile dans la pratique, doive laisser à la Commission et à la Conférence une latitude considérable, il se dégage néanmoins de l'analyse de cette disposition que les déplacements de la ligne frontière doivent conserver le caractère de « modifications » et ne peuvent entraîner un abandon total ou presque total du tracé fixé par la Décision du 28 juillet 1920.

Il y a lieu de dire un mot ici des instructions générales que la Conférence des Ambassadeurs a arrêtées le 22 juillet 1920 pour les Commissions de Délimitation et qui ont été plus tard complétées et modifiées. Le premier chapitre de ces instructions (intitulé : « Généralités ») contient entre autres, les dispositions suivantes qui réclament un examen au point de vue de la Décision du 28 juillet 1920 :

« Elles auront tout pouvoir non seulement pour la détermination des fractions définies (sous le nom de ligne à déterminer sur le terrain), mais encore, si un des Etats intéressés en fait la demande, et si la Commission en approuve l'opportunité, pour la revision des fractions définies par des limites administratives, sauf pour les frontières internationales existant en août 1914, où le rôle des Commissions se bornera au récolement des poteaux ou des bornes.

« Elles pourront même — en dehors des cas où les stipulations particulières du traité leur en donnent le droit — modifier l'attribution d'une localité nommément désignée dans le traité, à condition que la modification soit de faible importance et que l'accord unanime de la Commission soit réalisé à ce sujet.

« Elles s'efforceront dans tous les cas de suivre au plus près les définitions données dans les traités, en tenant compte autant que possible des limites administratives et des intérêts économiques locaux, à l'exclusion de toute raison nationale, linguistique ou religieuse. »

La Commission instituée par la Décision du 28 juillet 1920, étant une Commission de Délimitation dépendant de la Conférence des Ambassadeurs, sera sans doute liée par les instructions générales. Mais celles-ci ne peuvent avoir qu'une valeur subsidiaire et ne peuvent ni élargir ni réduire les compétences définies par l'article II de la décision. Cet article fait partie intégrante de la décision même.

La souveraineté de la Pologne et de la Tchécoslovaquie s'est étendue le 28 juillet 1920 aux territoires qui leur ont été respectivement attribués, et elle ne saurait subir, sauf en conséquence d'un nouvel accord, d'autres limitations que celles résultant de l'instrument même qui a établi et reconnu cette souveraineté. Cet état de choses découle clairement du fait que la Conférence des Ambassadeurs a, par sa Décision du 2 décembre 1921, comme il sera expliqué ci-après, sursis à l'exécution de la Décision du 28 juillet 1920 pour permettre à la Pologne et à la Tchécoslovaquie de négocier directement un accord sur des modifications de frontière dépassant le cadre tracé par l'article II.

Reste un dernier point; les modifications de frontière admises par l'article II, paragraphe 3, peuvent-elles s'appliquer à toute la frontière dans la région de Spisz entre les deux Etats, comprenant les deux fractions formées par l'ancienne frontière entre la Hongrie et la Galicie, ou seulement à la nouvelle ligne de partage décrite dans la décision même ?

La Cour est d'avis que l'article II ne concerne que cette dernière fraction et cela pour les raisons suivantes :

L'article II institue la Commission, comme il a déjà été dit, en premier lieu pour tracer sur place la ligne décrite. Celle-ci est la seule ligne à tracer, car elle n'existait pas avant le 28 juillet 1920, tandis que les deux autres fractions sont des frontières existant depuis longtemps.

Il paraît naturel d'interpréter l'article II à la lumière de l'idée qui domine son premier paragraphe, comprenant la disposition essentielle et nécessaire. Il en résulte que l'article tout entier ne concerne que ce nouveau tracé. Ce n'est que pour cette fraction de la ligne frontière que les modifications envisagées au paragraphe 3 peuvent être nécessaires, parce que cette ligne, déterminée seulement par ses points principaux et tracée sur une carte de petite échelle, pourra sérieusement compromettre des rapports de dépendance déjà existants et aura peut-être besoin de rectifications dépassant de purs amendements de détail.

Toute différente est la situation sur les deux autres fractions. Il s'agit là non seulement d'une limite administrative, mais d'une frontière internationale ayant séparé deux Etats. De l'avis de la Cour, s'écartant de celui que la Commission de Délimitation a adopté le 25 septembre 1922, la frontière entre la Hongrie et la Galicie était en août 1914 une frontière internationale, la Galicie étant alors une partie de la monarchie autrichienne. L'arbitrage du 13 septembre 1902 sur l'affaire du « Meerauge » en est une preuve. Quoique l'Autriche et la Hongrie eussent eu des institutions communes basées sur des actes parallèles de leurs législations, elles n'étaient pas moins des unités internationales distinctes.

Les fractions de la frontière dans la région de Spisz, qui sont formées par l'ancienne frontière hongro-galicienne, tombent, à défaut d'une stipulation expresse, sous la règle établie par les « instructions générales » prémentionnées sur les frontières internationales et qui conserve ici toute sa raison d'être. Les fonctions de la Commission de Délimitation se borneront donc, le cas échéant, pour ces fractions, au récolement des poteaux ou bornes.

Toutefois, la Cour croit devoir rappeler que le Gouvernement tchécoslovaque, tout en maintenant son opinion, d'après laquelle la faculté de faire des modifications conformément à l'alinéa 3 de l'article II de la Décision du 28 juillet 1920 ne s'étend qu'à la ligne de partage décrite dans la décision, a, dans son exposé juridique, admis que des modifications des fractions de la ligne frontière constituées par l'ancienne fron-

tière entre la Galicie et la Hongrie pouvaient avoir lieu comme conséquence d'une modification de la ligne topographiquement décrite dans la Décision du 28 juillet 1920, à savoir d'une modification concernant le point de départ ou le point final de cette ligne.

III.

De l'exposé qui précède, il résulte que la Conférence des Ambassadeurs avait, par sa Décision du 28 juillet 1920, décrit et défini, en vertu des pouvoirs que lui avait conférés le Conseil suprême, la frontière entre les Républiques polonaise et tchécoslovaque dans le territoire de Spisz, tout en se réservant, à l'article II, alinéa 3 de cette décision, la faculté d'apporter à la ligne générale ainsi tracée telle modification proposée par la Commission de Délimitation « qui paraîtrait justifiée par les intérêts des particuliers ou des communautés dans le voisinage de la ligne frontière, et en tenant compte des circonstances locales spéciales. »

La Commission de Délimitation, ayant commencé ses travaux en 1921, s'est bientôt trouvée en présence de propositions très divergentes émises par les représentants de la Pologne et de la Tchécoslovaquie, en vue de modifier la frontière adoptée par la Décision du 28 juillet. Plusieurs réunions de ces deux commissaires, tenues d'abord sous la présidence du représentant français, puis sous celle du représentant britannique, n'amenèrent aucun rapprochement entre les points de vue opposés, et le président de la Commission dut se borner à transmettre à la Conférence des Ambassadeurs les derniers textes polonais et tchécoslovaque, relatifs au tracé de la frontière de Spisz.

. . . . . .

Devant cette affirmation d'incompétence opposée à leurs délégués par les Commissaires alliés, les deux Etats voisins ne renonçaient cependant pas à chercher un terrain de conciliation et d'entente entre leurs prétentions respectives; et quelques mois plus tard leur bonne volonté trouvait l'occasion de s'exprimer dans un accord politique signé à Prague entre les Gouvernements polonais et tchécoslovaque, le 6 novembre 1921. Par une annexe jointe à cet accord, les Hautes Parties contractantes se sont engagées à régler, dans un délai de six mois, par leur entente directe et amiable, la question de la commune de Jaworzina.

C'est alors qu'intervint, à la date du 2 décembre 1921, une nouvelle décision de la Conférence des Ambassadeurs, relative au règlement du litige. Cette décision est conçue comme il suit :

« Il est décidé :

« 1° d'inviter les Gouvernements polonais et tchécoslovaque à poursuivre leurs négociations au sujet de la frontière dans la région de Spisz en vue d'arriver prochainement à une entente;

« 2° de faire connaître à ces deux Gouvernements qu'ils devront, le 15 janvier 1922 au plus tard, avoir abouti à un accord, faute de quoi la Commission de Délimitation procèdera sans retard à l'abornement de la frontière de Spisz, telle qu'elle est définie par la Décision de la Conférence des Ambassadeurs, en date du 28 juillet 1920. »

Il y a lieu de rechercher quel est le sens exact de la résolution ainsi prise, que le président de la Conférence s'est empressé de communiquer, dès le 6 décembre, aux ministres de Pologne et de Tchécoslovaquie à Paris, et quelques jours après, le 10 décembre, à la Commission de Délimitation elle-même.

Il a été soutenu, du côté tchécoslovaque, qu'elle doit être considérée comme l'exécution pure et simple de la Décision antérieure du 28 juillet 1920, en ce qu'elle aurait statué, pour les écarter, sur les propositions de modifications au tracé de la frontière, présentées par la Commission de Délimitation, dans les termes de l'article II, alinéa 3, de ladite décision. Les prévisions de cet article auraient été réalisées en juillet 1921; la faculté de proposition reconnue à la Commission en ce qui concerne le territoire de Spisz, aurait été exercée. Et, à défaut d'un accord amiable entre les deux Etats intéressés, le mandat de cette Commission se limiterait désormais à une simple opération d'abornement, exclusive de toutes modifications à la ligne tracée par la Conférence, autres que les modifications de détail entraînées par cet abornement. La frontière serait donc complètement et définitivement fixée dans la région de Spisz, aussi bien que dans celles de Teschen et d'Orava, puisque l'accord escompté des Gouvernements de Pologne et de Tchécoslovaquie ne s'est pas produit dans le délai qui leur avait été imparti et dont l'échéance avait été reculée par deux prorogations successives.

La Cour ne saurait se rallier à une thèse aussi absolue. Elle se refuse à voir dans les propositions divergentes émises par les représentants polonais et tchécoslovaque à la Commission de Délimitation, non plus que dans la déclaration par laquelle les Commissaires alliés ont refusé de s'y associer, et qu'exprimait le président dans sa lettre à la Conférence des Ambassadeurs du 5 juillet 1921, de véritables propositions, de la nature de celles que prévoit l'article 2, alinéa 3, de la Décision du 28 juillet. Ce sont de simples opinions que la Commission elle-même n'a pas approuvées et n'a pas sanctionnées de son vote, qu'elle n'a pas faites siennes, et que son président n'a signalées à la Conférence qu'à titre d'information. La Commission de Délimitation n'avait donc pas épuisé le droit de proposition qui lui a été conféré; et la Conférence n'aurait pu, sans doute, lui retirer le mandat qu'elle-même lui avait conféré dans l'intérêt des parties, sans revenir sur la Décision du 28 juillet 1920.

Le Gouvernement tchécoslovaque entend encore tirer argument de ce que la résolution du 2 décembre 1921 invite la Commission de Délimitation à procéder sans retard à l'*abornement* de la frontière de Spisz, dé-

finie par la Décision du 28 juillet, aussitôt après l'expiration du délai fixé pour la conclusion d'un accord amiable entre les deux Etats intéressés.

Cette prétention manque de base. Tout d'abord, le mot *abornement*, dont s'est servie la Conférence des Ambassadeurs n'a pas, en effet, toujours et nécessairement le sens étroitement technique que le Gouvernement tchécoslovaque veut lui prêter. L'abornement, ce n'est pas seulement l'installation matérielle des poteaux et des pierres qui doivent marquer la ligne séparative de deux pays limitrophes; il convient d'y rattacher toutes les opérations sur le terrain. Au surplus, ce mot ne peut avoir, dans la décision du 2 décembre 1921, la signification que lui attribue le Gouvernement tchécoslovaque. En effet, l'abornement suppose un tracé préalable; or, la lettre du 6 décembre, qui notifie la décision susrappelée, constate que le tracé reste à faire dans le territoire de Spisz. Dès lors, l'abornement n'est pas encore immédiatement possible.

La Conférence des Ambassadeurs, en prenant sa décision du 2 décembre 1921, n'a donc fait que maintenir et confirmer celle du 28 juillet précédent, aussi bien en ce qui touche la fonction qu'elle avait attribuée à la Commission de Délimitation que relativement à la définition générale de la frontière polono-tchécoslovaque. Mais, désireuse de faciliter et de favoriser la solution amiable, envisagée par les deux Etats intéressés dans leur accord du 6 novembre de la même année, elle rappelle à ces Etats qu'il est temps que leurs négociations aboutissent et, par une sorte de mise en demeure, elle les avertit que si une entente n'est pas intervenue dans le court délai qu'elle détermine elle-même, la stricte exécution de la Décision du 28 juillet 1920 ne pourra plus être retardée; la Commission de Délimitation se remettra au travail pour aborner la frontière de Spisz définie par cette décision. La lettre d'envoi du président de la Conférence aux ministres de Pologne et de Tchécoslovaquie à Paris, en date du 6 décembre 1921, ne contredit nullement cette interprétation. Tout en 1921, ne contredit nullement cette interprétation. Tout en rappelant que

« dans les régions de Teschen et d'Orava, des modifications de détail établies avec l'assentiment unanime des Commissaires et approuvées par la Conférence ont été apportées au tracé réel qu'il était défini par la Résolution »,

elle constate que

« les Commissaires ne sont pas, *jusqu'à présent*, arrivés à un accord semblable au sujet du tracé de la région de Spisz ».

Loin de faire allusion à un prétendu dessaisissement de la Commission de Délimitation dans la région indiquée, cette lettre réserve donc son activité future; et la réserve est d'autant plus manifeste que l'examen par la Conférence du litige concernant Spisz ne paraît pas avoir porté sur les circonstances locales, sur les intérêts des particuliers et des commu-

nautés dans le voisinage de la frontière, auxquels le droit de proposition reconnu à la Commission de Délimitation par l'article II, alinéa 3, de la Décision du 28 juillet 1920 a pour objet de pouvoir. La Conférence semble s'être uniquement préoccupée de maintenir et de justifier, en tenant compte des intérêts politiques, économiques et militaires en jeu, le caractère irrévocable de cette décision, en ce qui concerne le tracé proprement dit de la frontière, pour le cas où l'entente désirée entre les deux Etats intéressés ne se réaliserait pas :

« La Conférence des Ambassadeurs », poursuit la lettre précitée, « a examiné avec le plus grand soin les arguments économiques présentés à l'appui des thèses en présence et a porté également son attention sur l'intérêt militaire qui pouvait être attaché à cette question, mais ne pouvant revenir sur une décision antérieure, elle a décidé qu'aucune modification ne saurait être apportée au tracé de la frontière, telle qu'elle est définie par la Décision du 28 juillet, à moins qu'un accord amiable n'intervienne entre les intéressés. »

Il ressort de cette lettre que la raison de la décision qu'elle énonce est le refus de la Conférence de retenir sur celle du 28 juillet. Dès lors, l'article II continue d'être en vigueur, car en l'abrogeant la Conférence serait revenue sur sa Décision du 28 juillet, faisant ainsi ce qu'elle déclare expressément ne pas pouvoir faire.

La condition d'accord exprimée par ailleurs à la lettre du 6 décembre n'ayant pas été réalisée dans le laps de temps prévu, la Décision du 28 juillet doit donc recevoir sa stricte application intégrale, non seulement en ce qui concerne le tracé qu'elle a décrit pour la direction générale de la ligne frontière dans la région de Spisz, mais aussi quant au droit, pour la Commission de Délimitation, de proposer les modifications dont le travail sur place lui démontrerait la nécessité, dans la mesure indiquée par l'article II, alinéa 3.

. . . . . .

IV.

Il reste à examiner une question que, dans sa thèse soumise au Conseil de la Société des Nations, la Pologne a formulée dans les termes suivants :

« En acceptant, à la date du 23 avril 1921, la déclaration polonaise relative à l'ensemble de la ligne frontière polono-tchécoslovaque, le délégué tchécoslovaque dans la Commission de Délimitation a, par cela même, engagé son Gouvernement :

a) Quant à la possibilité de faire les modifications d'ordre territorial en faveur de la Pologne dans la région de Jaworzina;

b) Quant au fait que la solution définitive de la détermination de la ligne frontière dans les régions de Silésie de Teschen et d'Orava dépend de la solution de la question de la ligne frontière de Spisz (Jaworzina):

Le Gouvernement tchécoslovaque, en signant avec la Pologne l'accord du 6 novembre 1921 (annexe B), a pris l'engagement de régler à l'amiable la question de Jaworzina, le sens exact de l'accord, ainsi que les actes ultérieurs démontrent qu'il s'agissait bien d'un partage de ce territoire. »

Dans les explications orales fournies à la Cour par le représentant du Gouvernement polonais à l'audience du 13 novembre 1923, cette manière de voir a été développée.

La question sur laquelle l'avis consultatif de la Cour est demandé concerne, selon les termes mêmes du paragraphe introductif de la requête, principalement la frontière dans la région de Spisz, et la documentation écrite et orale porte presque exclusivement sur ce point. Toutefois, la Cour estime ne pouvoir se dispenser de se prononcer sur la thèse polonaise, et partant sur les frontières dans le duché de Teschen et dans le territoire d'Orava, pour autant que la délimitation dans ces régions et celle dans le territoire de Spisz pourraient dépendre l'une de l'autre. En formulant la requête, le Conseil a tenu à renvoyer expressément aux conclusions des thèses présentées par les deux parties, et la discussion qui a eu lieu au Conseil de la Société des Nations, aussi bien que les termes généraux de la question même paraissent indiquer que l'avis doit porter sur l'ensemble de ces thèses.

Il résulte de l'historique de l'affaire que la délimitation dans les trois régions a été traitée par le Conseil suprême et la Conférence des Ambassadeurs comme un problème dont l'unité s'explique par la présence des mêmes parties et par la continuité de la frontière. Néanmoins, aussi bien pour le plébiscite projeté en 1919 que pour le partage exécuté en 1920, chacune des trois régions a été envisagée séparément; pour chacune d'elle, on s'était efforcé de trouver une solution équitable et définitive. Les documents ne laissent jusqu'en 1921, entrevoir aucune trace de l'idée que les délimitations arrêtées pour ces régions pourraient former l'objet de compensations réciproques.

Les travaux de délimitation n'ont pas avancé de pair dans les trois régions. Les tracés décrits par la Décision du 28 juillet 1920 pour Teschen et Orava ont été arrêtés en détail par la Commission dans sa séance du 23 avril 1921 et approuvés par la Conférence des Ambassadeurs le 25 mai suivant. D'autre part, le président de la Conférence constate dans sa lettre du 6 décembre 1921 que :

« A l'heure actuelle, dans les territoires de Teschen et de l'Orava, la détermination du tracé de la frontière polono-tchécoslovaque est donc entièrement terminée et l'abornement de cette frontière est presque achevé; au contraire, dans le territoire de Spisz, le tracé reste encore à fixer. »

Or, dans la séance du 23 avril 1921 qui vient d'être mentionnée, le Commissaire polonais, après l'adoption à l'unanimité des deux proposi-

tions relatives au tracé de Teschen et d'Orava, a donné lecture de la déclaration suivante :

« La Délégation polonaise relève avec un certain plaisir qu'il s'est montré possible d'apporter, par voie de conciliation, quelques modifications au tracé de la ligne frontière, modifications dont elle reconnait l'utilité au point de vue de la sauvegarde des intérêts économiques locaux de la population limitrophe. Pour sauvegarder ces intérêts, elle n'a pas reculé devant des sacrifices considérables. Elle a voté pour la proposition de la Commission, réserve faite que le même esprit de conciliation préside à la discussion du troisième secteur de la frontière, où la Pologne compte fermement obtenir par voie d'échange sa frontière naturelle à Jaworzina, commune dont dépend économiquement l'existence de cinq communes du Spisz attribués à la Pologne. »

Le président de la Commission répondit :

« Messieurs les Commissaires alliés espèrent également que cet esprit de conciliation interviendra au moment de la question du Spisz. Cette question du Spisz ne pourra venir en discussion qu'au moment où l'accès du terrain sera possible; Messieurs les Commissaires alliés ont, en effet, le désir d'étudier sur place les conditions économiques locales avant de soumettre les résultats de leurs études à la décision de la Conférence des Ambassadeurs. Il reste bien entendu que, conformément aux prescriptions de la Décision du 28 juillet, article II, les modifications qui viennent d'être votées seront soumises à la Décision de la Conférence des Ambassadeurs ainsi d'ailleurs que les autres modifications de détail dont les travaux sur le terrain feraient ressortir l'opportunité. »

Le Commissaire tchécoslovaque s'est abstenu de faire une déclaration, et la discussion qui s'est engagée n'a porté que sur « les modifications de détail » mentionnées à la fin de l'opinion du président.

Quelle est la valeur juridique de la déclaration polonaise ? Le Gouvernement polonais l'interprète comme une condition résolutoire apposée au consentement exprimé par le vote affirmatif du Commissaire polonais. La Cour ne peut adopter ce point de vue.

La déclaration paraît plutôt revêtir le caractère d'une simple expectative, non pas d'une condition formelle. Mais, même en admettant qu'elle eût été faite dans l'intention exposée plus tard par le Gouvernement polonais, et qu'elle aurait pu être comprise, comme telle par la Commission, il semble qu'une pareille condition, exprimée après le vote, n'eût pas pu être faite valablement ni n'eût pu être acceptée comme telle par la Commission dont les membres n'étaient plus libres d'en tenir compte dans l'exercice de leur vote déjà exprimé. Il résulte de toute évidence, d'une part, de la réponse du président, et, d'autre part, de la déclaration polonaise, que la Commission s'est trouvée en présence de propositions con-

cernant les frontières de Teschen et d'Orava, aux termes de l'article II de la Décision du 28 juillet 1920, et que les modifications étaient reconnues comme utiles « au point de vue de la sauvegarde des intérêts économiques locaux de la population limitrophe ». La Commission paraît donc s'être trouvée sur un terrain où elle était compétente pour décider à la majorité des voix de faire des propositions qui, une fois adoptées par la Conférence, seraient « obligatoires pour les parties intéressées ». Il n'y avait donc pas place pour des conditions à poser par les intéressés.

La Cour n'est pas en mesure de se prononcer sur l'importance des modifications adoptées le 23 avril 1921 par la Commission et sur la question de savoir si elles étaient exclusivement ou principalement en faveur de la Tchécoslovaquie. Mais il n'y a rien qui indique qu'on les considérait comme une cession de territoire qui n'eût pu être faite qu'avec le consentement des Gouvernements intéressés. Au contraire, il semble que les propositions adoptées le 23 avril ont été transmises telles quelles à la Conférence des Ambassadeurs, et le télégramme par lequel la Conférence a communiqué sa Décision du 25 mai 1921 est ainsi conçu :

« La Conférence des Ambassadeurs a pris dans sa séance du 25 mai les décisions suivantes :

1° Les modifications de frontière proposées par la Commission polono-tchécoslovaque dans les territoires de Teschen et d'Orava sont approuvées;

2° En ce qui concerne les rectifications de détail supplémentaires nécessitées par la fixation sur le terrain de ce nouveau tracé, la Commission de Délimitation appliquera les dispositions des instructions en vigueur. »

Il convient de noter que dans ce télégramme la Conférence se sert précisément du terme « modifications ».

L'approbation, par la Conférence, des propositions est inconditionnelle. Et c'est très naturel. Quelle valeur aurait eu une décision dépendant d'une autre décision que la Conférence aurait été appelée à prendre plus tard ? Tout autre chose serait la valeur morale de la déclaration polonaise en ce sens que, plus tard, lors de la délimitation à Spisz il y aurait lieu, le cas échéant, de tenir compte des concessions faites par la Pologne à Orava.

Le caractère définitif de la décision du 25 mai 1921 résulte du fait que l'abornement des tracés ainsi fixés fut alors entrepris et presqu'entièrement exécuté au courant de cette année. Si les territoires attribués de cette façon n'ont pas encore été évacués par la Pologne, cet état de choses peut s'expliquer par d'autres raisons et, en tout cas, ne serait pas de nature à modifier le point de droit.

V.

La situation créée par la Décision du 25 mai 1921 a-t-elle été modifiée en conséquence de faits nouveaux intervenus à la fin de l'année 1921, savoir l'annexe à l'accord politique entre la Pologne et la Tchécoslovaquie du 6 novembre et la décision de la Conférence des Ambassadeurs du 2 décembre avec la lettre y relative du 6 du même mois ?

Par l'annexe à l'accord politique du 6 novembre 1921, la Pologne et la Tchécoslovaquie se sont engagées à un « règlement dans un délai de six mois par l'entente directe et amiable des deux Gouvernements de la question de la commune de Jaworzina. »

Il a été remarqué plus haut que la Pologne qui avait déjà demandé une extension du territoire plébiscitaire de Spisz, avait formulé, par la lettre de M. Paderewski du 30 juillet 1920, ses graves préoccupations au sujet de la frontière définie dans cette région par la Conférence des Ambasdeurs. Il résulte en outre de la lettre que le président de la Commission de Délimitation avait écrite le 5 juillet 1921 à la Conférence des Ambassadeurs que :

« Des raisons d'ordre militaire et politique semblent bien primer dans l'esprit des intéressés les considérations économiques invoquées de part et d'autre et que l'objet véritable du litige est en réalité la possession du versant nord de la partie est du Tatra donné à l'Etat tchécoslovaque par la Décision de la Conférence des Ambassadeurs du 28 juillet 1920. »

Ces faits, entre autres, démontrent que l'accord politique dont il s'agit visait des modifications d'une nature autre et probablement plus importantes que celles qui rentrent dans le cadre tracé par l'article II de la Décision du 28 juillet 1920. Déjà le Commissaire polonais, dans la séance du 23 avril 1921, dit que la Pologne compte « obtenir par voie d'échange sa frontière naturelle à Jaworzina ». Et les propositions polonaises, transmises le 5 juillet 1921 au nom des Commissaires alliés, à la Conférence des Ambassadeurs, envisageaient comme compensation des territoires considérables, attribués en 1920 à la Pologne, savoir les communes de Nedecz et Kacwin (Spisz) et de Ober-Lichna (Teschen).

Le fait que l'annexe à l'accord politique mentionne la question de Jaworzina, ne saurait être interprété comme une reconnaissance, de la part du Gouvernement tchécoslovaque, de la situation non réglée de la frontière dans la région de Spisz. La nature d'un pareil accord implique que les parties entrent en négociations en toute liberté, mais avec le bénéfice de toutes leurs thèses juridiques.

L'argumentation polonaise, soit orale, soit écrite, ne contient rien qui puisse infirmer cette appréciation de l'annexe à l'accord politique.

Le motif des principales Puissances alliées et associées pour intervenir dans l'affaire de Teschen, d'Orava et de Spisz était dès le commencement

d'assurer un règlement définitif du différend qui s'était élevé entre la Pologne et la Tchécoslovaquie. Pour elles, il est vrai, l'accord politique du 6 novembre 1921 était une *res inter alios acta* qui ne pouvait pas modifier les situations juridiques créées par la Décision du 28 juillet 1920 et les délimitations arrêtées en vertu de celle-ci. Mais, soucieuses de faciliter un accord amiable et direct entre les parties sur les points litigieux, toujours préférable à l'intervention d'un tiers, la Conférence des Ambassadeurs s'est empressée, par les lettres qu'elle a adressées le 6 décembre 1921 aux ministres de Pologne et de Tchécoslovaquie à Paris, confirmées par la lettre du 10 décembre à la Commission de Délimitation, d'accorder un double sursis; savoir : 1° pour l'exécution de la décision du 25 mai 1921 relative aux régions de Teschen et d'Orava; et 2° pour l'exécution de celle du 2 décembre concernant le territoire de Spisz. Les parties n'étaient donc gênées dans leurs négociations par aucune des décisions de la Conférence. Le sursis, accordé le 6 décembre 1921 jusqu'au 15 janvier 1922, fut par deux fois prolongé — ainsi qu'il a déjà été mentionné — finalement jusqu'au 6 août 1922.

D'autre part, la décision du 2 décembre et les lettres des 6 et 10 décembre 1921 établissent avec une parfaite clarté que, pour le cas où un accord amiable et direct entre les deux Gouvernements — c'est-à-dire une entente en dehors de la Commission de Délimitation — ne se réaliserait pas avant l'expiration du délai imparti, non seulement la décision du 2 décembre 1921 quant à l'abornement dans la région de Spisz, mais également celle du 25 mai 1921 sur la délimitation dans les régions de Teschen et d'Orava deviendraient immédiatement exécutoires. Le but poursuivi par la Conférence des Ambassadeurs, savoir la détermination de la frontière polono-tchécoslovaque, peut se réaliser soit par l'accord direct entre les parties, soit par une décision de la Conférence, obligatoire pour les parties aux termes de l'article II de la Décision du 28 juillet 1920. Il est donc difficile de présumer que la Conférence ait voulu, par la lettre du 6 décembre 1921, remettre en question, en cas d'insuccès des négociations directes, n'importe quelle de ses décisions prises en vue d'un règlement définitif des questions de Teschen, d'Orava et de Spisz. Au contraire, la lettre précitée du 10 décembre rend manifeste que la disjonction existante entre les délimitations dans les trois régions n'était abandonnée qu'éventuellement, c'est-à-dire en vue des négociations à entamer entre les deux Gouvernements, et que la Conférence maintenait expressément son point de vue de principe par rapport aux réserves que la Pologne avait formulées au sujet des évacuations et occupations demandées par la Commission dans les régions de Teschen et d'Orava. Il en résulte que la délimitation de Teschen et d'Orava est définitive au point de vue de la Décision du 28 juillet 1920, aussi bien que de celle du 2-6 décembre 1921 et des actes complémentaires.

PAR CES MOTIFS

LA COUR EST D'AVIS

que la question de la délimitation de la frontière entre la Pologne et la Tchécoslovaquie a été résolue par la Décision de la Conférence des Ambassadeurs du 28 juillet 1920, qui est définitive,

mais que cette décision doit être appliquée intégralement et que, par conséquent, la fraction de la frontière dans la région de Spisz qui s'y trouve topographiquement décrite reste sujette (en dehors des modifications de détail que peut entraîner la procédure habituelle de l'abornement sur place) aux modifications prévues par son article II, alinéa 3.

Le présent avis ayant été rédigé en français et en anglais, c'est le texte français qui fera foi.

Fait au Palais de la Paix, à La Haye, le six décembre mil neuf cent vingt-trois, en deux exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et dont l'autre sera transmis au Conseil de la Société des Nations.

Le Président,
(*Signé*) LODER.
Le Greffier,
(*Signé*) A. HAMMARSKJÖLD.

L'INTERPRÉTATION DU PACTE AU LENDEMAIN DU DIFFÉREND ITALO-GREC

PAR

Charles DE VISSCHER
Professeur à l'Université de Gand
Associé de l'Institut de droit international.

A la suite des discussions provoquées par l'occupation, au mois de septembre 1923, de l'île de Corfou par des forces italiennes, le Conseil de la Société des Nations a décidé de soumettre à l'examen d'un Comité spécial de juristes diverses questions ayant trait à l'interprétation du Pacte et à d'autres points de droit international.

Le Comité a siégé à Genève du 18 au 24 janvier 1924 (1). Ses réponses ont été approuvées en bloc par le Conseil dans sa séance du 13 mars 1924.

I

La première question soumise à l'examen du Comité des juristes était libellée dans les termes suivants :

Le Conseil, saisi par un membre de la Société des Nations d'un différend présenté par ce membre comme « susceptible d'entraîner une rupture » conformément aux termes de l'ar-

(1) Le Comité était composé comme suit :

S. Exc. M. Adatci (Japon), président; Lord Buckmaster (Empire Britannique); M. Fromageot (France); M. Van Hamel (Secrétariat de la Société des Nations); M. Rolandi Ricci (Italie); M. Unden (Suède); M. Villaurrutia (Espagne); M. Ch. De Visscher (Belgique).

ticle 15 du Pacte, doit-il, avant tout autre examen, se prononcer sur le point de savoir si, dans l'espèce, une telle qualification est fondée?

A l'article 15, alinéa 1er, le Pacte a entendu consacrer le droit et le devoir de chacune des parties à un différend « susceptible d'entraîner une rupture » de citer unilatéralement son adversaire devant le Conseil. Ce droit de *citation unilatérale* tient une place absolument essentielle dans l'économie générale du Pacte. L'article 12 a laissé aux parties le choix complet entre deux procédures : procédure arbitrale ou judiciaire, d'une part, procédure de l'examen par le Conseil, d'autre part. Tandis que l'application de la première, dont les conclusions sont rigoureusement obligatoires, reste subordonnée au consentement des parties, la seconde, au contraire, par là même qu'elle ne comporte pas d'effets obligatoires directs, se trouve affranchie de cette exigence et, à défaut d'accord, peut toujours s'engager par une démarche purement unilatérale.

L'institution de ce droit de citation unilatérale, qui confère à la médiation du Conseil son caractère obligatoire, a été considérée avec raison comme l'un des progrès les plus importants réalisés dans le domaine de la réglementation pacifique des différends internationaux. On doit donc conclure déjà de ce qui précède que toute interprétation de l'article 15, alinéa 1er, qui, directement ou indirectement, tendrait à subordonner l'efficacité de la citation de l'une des parties à la bonne volonté ou à l'appréciation de l'autre irait à l'encontre du but essentiel poursuivi par les rédacteurs du Pacte

La question qui se pose est celle-ci : Les termes « différend « susceptible d'entraîner une rupture » doivent-ils s'interpréter comme formant la base éventuelle d'une exception d'incompétence qui, soulevée par la partie adverse ou même d'office par le Conseil et reconnue fondée par ce dernier, aurait pour conséquence d'annuler la citation et de dessaisir le Conseil?

La négative résulte des considérations suivantes :

1. — L'existence ou la non-existence d'un danger de rupture entre deux Etats n'est pas une question qui puisse être soumise

à l'appréciation d'une juridiction quelle qu'elle soit, car elle échappe manifestement à tout critérium objectif précis. En effet, sa solution ne dépend pas seulement de l'importance intrinsèque des intérêts qui se trouvent actuellement et directement engagés dans le débat; elle dépend toujours, dans une large mesure, des dispositions purement subjectives de l'opinion publique des pays en cause comme des répercussions diverses que le conflit peut exercer sur l'ensemble de leurs relations futures. Il serait impossible au Conseil de prendre une décision sur ce point. A vouloir le faire, il encourrait les plus graves responsabilités le jour où, pour avoir découragé l'initiative pacifique de l'une des parties, il se trouverait en présence d'un conflit armé que son action médiatrice serait désormais impuissante à arrêter. Il faut laisser aux Gouvernements qui, seuls, peuvent se prononcer ici en connaissance de cause, le choix du moment où ils estiment que l'acuité d'un différend les oblige à recourir au Conseil. Responsables du maintien de la paix, ils peuvent revendiquer ici, comme corollaire de cette responsabilité, un droit d'appréciation toute subjective et purement personnelle.

Cette interprétation est confirmée par l'acception très large que comporte, de l'avis général (1), le terme « rupture » dans les articles 12 et 15 du Pacte; ce terme ne désigne pas seulement la guerre ou le danger prochain de guerre, éventualité qui, dans certains cas, peut être exclue *a priori* par la disproportion des forces des Etats en cause; il s'applique également à toute situation que les parties ne parviennent pas à régler par leurs propres efforts et qui, en se prolongeant, est de nature à mettre en danger leurs bonnes relations mutuelles (2).

D'autre part, il est manifeste que, devant le Conseil, l'affirmation par une des parties que des négociations diplomatiques restent possibles ne peut prévaloir contre l'affirmation contraire de l'autre. On peut concevoir facilement le cas d'un Etat qui aurait recours, durant la conduite des négociations diplomatiques, à des moyens de pression ou d'intimidation vis-à-vis d'un

(1) SCHÜCKING et WEHBERG: *Die Satzung des Völkerbundes*, p. 293.

(2) Une situation de ce genre justifiait l'appel adressé au Conseil par le Gouvernement britannique dans le différend provoqué par les décrets français de nationalité au Maroc et en Tunisie.

Etat plus faible : ce dernier peut, de ce fait, se trouver dans la nécessité de suspendre une négociation qui ne pourrait plus se poursuivre dans les conditions qu'exigent sa dignité et son indépendance (1).

2. — La thèse qui accorderait au Conseil le droit de se prononcer sur l'existence du danger de rupture et, dans la négative, d'annuler l'appel qui lui a été adressé, serait contraire à l'économie générale du Pacte.

Le Pacte n'a pu interdire aux Etats le recours à la force armée qu'en leur ouvrant toutes larges les issues pacifiques et tout spécialement en réservant *à chacune des parties* à un différend le recours au Conseil. Il serait contraire à ce système de permettre au Conseil de renvoyer les parties à un tête à tête d'où l'une d'elles sent le besoin de s'évader.

Pratiquement, du reste, à quel résultat aboutirait-on? Ne dépend-il pas toujours de chacun des gouvernements de créer, par son fait — et sans même qu'il soit besoin de recourir à des actes de violence ouvertement condamnés par le Pacte — un état de choses tel que le Conseil se trouve dans la nécessité de s'en saisir? Ne lui est-il pas toujours loisible, soit par des instructions données à la presse, soit par des procédés discourtois perfidement calculés, de faire naître un état de tension voisin de la rupture? Et ne voit-on pas que la théorie que nous combattons ne peut avoir pour résultat que d'inciter les Etats à adopter des procédés contraires à l'esprit du Pacte?

Ce n'est pas tout : la décision du Conseil déclarant non fondée l'allégation de l'une des parties que le différend est « susceptible d'entraîner une rupture » n'aurait pas seulement pour conséquence de fermer à celle-ci la voie offerte par l'article 15 du Pacte; elle fournirait également à son adversaire un motif

(1) Le projet de statut de la Cour permanente de Justice internationale, élaboré à la Haye par le Comité des juristes institué par le Conseil, attribuait à la Cour la mission de constater *in limine litis* l'épuisement des moyens diplomatiques. Article 33: « Lorsqu'un différend surgit entre Etats, qu'il n'a pu être réglé par la voie diplomatique et que l'on n'est pas convenu de choisir une autre juridiction, la partie qui se prétend lésée peut en saisir la Cour. La Cour, après avoir décidé s'il est satisfait aux prescriptions précédentes, statue sous les conditions et limitations déterminées par l'article suivant. » Cette disposition se présentait dans le système du projet comme un correctif à la grande innovation que constituait l'introduction de la juridiction obligatoire de la Cour.

pour se refuser à la procédure arbitrale ou judiciaire, l'existence d'un danger de rupture étant une condition commune aux deux termes de l'obligation alternative imposée par l'article 12 (1). En définitive, il apparaît clairement que pareille décision aurait pour résultat de river les parties à des négociations diplomatiques que l'une d'elles déclare sans issue possible.

3. — Un argument de texte vient enfin confirmer notre point de vue. Dans les premières rédactions de l'article 12 on trouvait, au lieu de la formule « différend susceptible d'entraîner une rupture » les termes « différends qui n'ont pu se régler par les moyens ordinaires de la diplomatie (2) ». Ces termes ont été éliminés dans la suite et remplacés par la formule actuelle (3), de façon, comme le font observer les commentateurs du Pacte (Schücking et Wehberg, *Die Satzung des Völkerbundes*, p. 290), à mettre l'article 12 d'accord avec l'article 15, où, remarquons-le, on s'est toujours abstenu, dès les premières rédactions, de mentionner la condition de l'épuisement des moyens diplomatiques pour se borner à parler d'un « désaccord susceptible de conduire à une rupture » (4). Par contre, la disposition qui correspond à l'article 13 actuel a toujours contenu la formule devenue de style dans les traités d'arbitrage : « si ce différend ne peut se régler par la voie diplomatique. »

On aperçoit dès lors très clairement les intentions des rédacteurs du Pacte. L'arbitrage qui, en thèse générale, exige le consentement des deux parties, suppose toujours par le fait même qu'elles se trouvent d'accord pour reconnaître l'impossibilité d'aboutir par la voie diplomatique, et c'est pourquoi l'article 13 mentionne spécialement ce point. Il eût été, par contre, absolument illogique de subordonner l'exercice du droit de recours *unilatéral* au Conseil à une condition qui peut prêter à des divergences de vues entre parties, l'une d'elles soutenant que des négociations restent possibles, alors que l'autre soutient le contraire. On aperçoit ainsi la raison du changement de rédaction apporté à la formule primitive de l'article 12 : texte général, qui commande l'application de l'article 15 comme celle de

(1) Schücking et Wehberg, *Die Satzung des Völkerbundes*, p. 306.
(2) Rédaction du 14 février 1919.
(3) Rédaction du 28 avril 1919.
(4) Rédaction du 14 février 1919.

l'article 13, l'article 12 ne pouvait mentionner la condition de l'échec préalable des négociations diplomatiques, condition parfaitement compatible avec la procédure arbitrale, inacceptable, au contraire, pour le recours au Conseil.

A un autre point de vue, l'interprétation de l'alinéa 1er de l'article 15 a provoqué un malentendu. A l'expression « différend susceptible d'entraîner une rupture » le texte ajoute les mots : « si ce différend n'est pas soumis à l'arbitrage prévu à l'article 13. »

Faut-il en déduire que le différend ne peut être valablement déféré au Conseil par une des parties comme « susceptible d'entraîner une rupture » que si cette partie a préalablement et vainement offert l'arbitrage à son adversaire? Et doit-on admettre que le Pacte a institué une procédure à trois degrés que représenteraient respectivement les négociations diplomatiques, l'arbitrage et la médiation du Conseil, celle-ci n'étant appelée à s'exercer qu'en cas d'échec des méthodes précédentes?

Cette interprétation a été défendue par M. Salandra dans la séance publique du Conseil du 18 septembre 1923. Elle n'en est pas moins inexacte, selon nous. Les termes « différend qui n'est pas soumis à l'arbitrage » signifient simplement que le Conseil ne peut être valablement saisi d'un différend qui, à ce moment, fait déjà l'objet d'une instance arbitrale. Tel est le sens naturel des termes, sens que précise l'emploi du présent « n'est pas soumis ». Si le texte avait le sens qu'on lui a prêté, il eût été rédigé de la façon suivante : « si le différend n'a pu se régler par l'arbitrage. »

Du reste, l'interprétation que nous combattons ici est certainement contraire au texte de l'article 12 comme au principe qui est à la base de cette disposition. Loin de faire du recours au Conseil une voie subsidiaire à l'arbitrage, le Pacte offre aux parties la liberté de choix la plus complète entre les deux procédures, et cela en employant la même formule que l'article 15 : « si le différend est susceptible d'entraîner une rupture ». Notons enfin qu'il y a des différends « non justiciables » et qu'on ne saurait dès lors faire d'une tentative de règlement arbitral la condition préalable d'un recours au Conseil.

* * *

Enfin y a-t-il lieu, en l'absence d'un contrôle, de craindre de voir la juridiction du Conseil encombrée par des différends de minime importance? En aucune façon. L'article 15 laisse au Conseil la liberté la plus entière dans le choix des moyens qui lui paraissent le mieux appropriés pour amener le règlement du différend : « Le Conseil, dit l'alinéa 3, s'efforce d'assurer le règlement du différend. » Le Conseil n'est donc astreint à aucune procédure déterminée. Suivant la nature et la gravité plus ou moins grande du différend, il pourra nuancer les modalités de son intervention. Il peut user de son influence pour déterminer les parties à recourir à l'arbitrage. Si le différend ne lui paraît pas d'un ordre très grave, il peut, s'il le juge utile, instituer lui-même une commission de conciliation ou en provoquer la constitution par les parties. Le système est donc le suivant : tant que l'une des parties persiste à réclamer son intervention en vue du règlement d'un différend qui a été porté devant lui, le Conseil ne peut se dessaisir de l'affaire. En effet, de nouvelles complications peuvent surgir; il est indispensable que le Conseil conserve au moins un « droit de regard » sur le développement ultérieur des négociations. En revanche, il peut toujours, s'il le juge bon, surseoir à exercer par lui-même sa juridiction et substituer provisoirement à son intervention personnelle l'emploi d'autres moyens d'action.

Ce système est en parfait accord avec les vues des rédacteurs du Pacte, telles que les a exposées Lord Robert Cecil à l'occasion de l'audition des représentants des Etats neutres (mars 1919) :

« In other cases (c'est-à-dire quand il n'y a pas d'arbitrage) either Party could take the question either to the Executive Council or to the bodies of delegates. These bodies could then take one of three courses :

« *a*) Send the case to arbitration or to a judicial court for their advice;

« *b*) Appoint a special Commission to investigate and advise on the dispute;

« *c*) Retain the matter entirely *in their own hands* and try to bring the Parties together and arrange the affair by conciliation. »

La Commission des juristes a donné à cette première question la réponse suivante, qui concorde entièrement avec les vues exposées plus haut :

Le Conseil, saisi par un membre de la Société des Nations d'un différend présenté par ce membre comme « susceptible d'entraîner une rupture », conformément aux termes de l'article 15 du Pacte, ne doit pas, avant tout autre examen, soit à la demande de l'autre partie, soit d'office, se prononcer sur le point de savoir si, dans l'espèce, une telle qualification est bien fondée.

Le Conseil peut, à tout moment, apprécier la gravité du différend et régler en conséquence les modalités de son action.

Les termes de cette réponse impliquent que la juridiction du Conseil se trouve engagée dès l'instant où un différend lui a été déféré par l'une des parties comme susceptible d'entraîner une rupture. Le Conseil n'a donc à tenir compte de la gravité de ce différend que dans le choix des procédures les plus propres à en assurer le règlement.

II

La deuxième question posée au Comité des juristes était la suivante :

Le Conseil, saisi, conformément à l'article 15, paragraphe 1er, par un des membres de la Société des Nations, doit-il, soit à la demande d'une partie, soit d'office, surseoir à l'examen du différend quand, par une autre voie, se poursuit, du consentement des parties, la solution de ce différend?

Cette question ne comporte pas de réponse absolue. Plusieurs distinctions doivent être faites.

1. Il y a un premier cas dans lequel, incontestablement, le Conseil doit non seulement surseoir à toute intervention, mais même refuser de procéder à l'examen de la requête : c'est lorsque l'objet du différend est déjà soumis à une procédure arbitrale (ou judiciaire). L'article 15, alinéa 1er, dit en termes formels qu'un différend soumis à l'arbitrage ne peut pas en même temps être déféré à l'examen du Conseil. Il n'en est pas

ainsi, bien entendu, qu'aussi longtemps que la procédure arbitrale ou judiciaire se déroule régulièrement; si, au contraire, une des parties refuse de s'y prêter, rien n'empêcherait l'autre de saisir le Conseil.

2. Beaucoup plus délicate est la question de savoir dans quelle mesure la continuation ou la reprise des négociations diplomatiques directes, relatives à un différend qui a fait l'objet d'un appel adressé par l'une des parties au Conseil, font l'obstacle à l'examen de ce différend par le Conseil.

Dans cette hypothèse, l'attitude des parties est de nature à créer une situation confuse qui pourrait être peu compatible avec la loyauté des négociations et avec le prestige du Conseil. Il faut éviter que des Etats recourent au Conseil uniquement pour chercher à peser sur l'issue de négociations diplomatiques en cours et lui faire jouer ainsi un rôle qui ne répondrait nullement à sa mission. Il faut éviter également de faire endosser au Conseil, régulièrement saisi du différend, la responsabilité de négociations qui se poursuivraient en dehors de lui et sur lesquelles il n'exercerait en fait aucun contrôle. La coexistence de deux procédures sans lien entre elles ne pourrait avoir pour résultat que des surprises et des malentendus nuisibles au règlement du différend et à l'autorité du Conseil.

C'est au Conseil lui-même qu'il appartient en pareil cas de dissiper toute équivoque en invitant les parties à s'expliquer sur la véritable portée de la reprise de leurs négociations directes. Résulte-t-il de ces explications que, même de l'avis de celle des deux parties qui l'a saisi, cette reprise des négociations offre des chances nouvelles et sérieuses d'accord? Le Conseil, tout en restant saisi du différend et exactement informé de la marche des négociations, devra provisoirement surseoir à l'examen de l'affaire. Il ressort ici, en effet, des propres déclarations de la partie requérante que, pour le moment, le danger de rupture qui, seul, justifiait son appel, se trouve écarté. Dans l'hypothèse inverse, le Conseil passera outre et procédera à l'examen du différend. Il est bien clair, enfin, que le Conseil devrait se considérer comme *dessaisi* si, des explications fournies par la partie requérante, il résultait que celle-ci se désiste purement et simplement de l'appel qu'elle lui a adressé.

3. Un dernier cas mérite d'être envisagé. C'est celui où le règlement d'un différend se poursuit devant une Commission de conciliation instituée par une convention antérieurement conclue entre parties.

Il est certain que la seule existence d'une commission, ni le fait que les parties lui ont déjà soumis leur différend ne peuvent avoir pour conséquence de modifier les conditions d'intervention du Conseil telles que celles-ci se trouvent définies par l'article 15 du Pacte. C'est un point qui a été très nettement dégagé à l'occasion de l'élaboration du règlement de la procédure de conciliation adopté par l'Assemblée de 1922.

Ainsi que le reconnaît expressément le rapport de M. Viviani, adopté par le Conseil le 18 juillet 1922 : « En ce qui concerne l'action du Conseil, il doit être entendu que l'institution des Commissions de conciliation ne peut porter atteinte aux droits et prérogatives que possède le Conseil en vertu du Pacte en matière de règlement de différends. » Si donc il s'élève entre les Etats signataires d'une convention de conciliation « un différend qui, de l'avis de l'un d'eux, est par son acuité susceptible d'entraîner une rupture », on ne saurait admettre que, prisonnier de la procédure de conciliation par commission, il soit contraint de s'y soumettre avant de pouvoir user du droit de recours immédiat et direct au Conseil expressément prévu, en pareil cas, par l'article 15 du Pacte. Il ne peut dépendre des parties de modifier, dans leurs rapports mutuels, les conditions d'intervention d'un organe de la Société telles que les ont fixées, *en vue d'une fonction d'intérêt général,* les dispositions constitutionnelles du Pacte (1).

Si donc l'une des parties, après avoir consenti à déférer l'examen d'un différend à la Commission, estime que ce différend prend à un moment donné un caractère d'acuité tel qu'il lui paraît « susceptible d'entraîner une rupture », elle a le droit et même le devoir de le déférer au Conseil. Celui-ci, sans avoir à se prononcer sur le bien fondé de cette qualification, se trouvera saisi et, de toute façon, restera saisi. Mais si, passant à l'examen du différend, il estime que celui-ci peut se régler à

(1) Voir à ce sujet notre étude : *La procédure de conciliation devant la Société des Nations*, cette *Revue*, 1922, p. 21.

l'intervention de la Commission instituée par les parties, il pourra inviter celles-ci à poursuivre devant elle leurs négociations, quitte à user de son influence pour les faciliter. Encore une fois, cette décision ne comporte qu'un sursis à son intervention directe et non un dessaisissement. Si, à un moment quelconque, un danger de rupture vient à reparaître, le Conseil pourra reprendre lui-même l'examen du différend.

* * *

On peut supposer, enfin, qu'un traité international a investi un organisme collectif, autre que ceux de la Société des Nations, d'une mission particulière embrassant, outre le règlement de certaines questions de caractère politique, la solution des différends auxquels ce règlement pourrait donner naissance. Citons, à titre d'exemple, la compétence spéciale de la Conférence des Ambassadeurs dans le règlement des questions de frontières soulevées par l'application des traités de paix. Si, au cours des opérations que ce règlement comporte, un différend vient à surgir qui, de l'avis de l'une des parties en cause, est « susceptible d'entraîner une rupture », le Conseil pourra sans doute en être valablement saisi. Toutefois, si le Conseil constate qu'une affaire qui lui est soumise a été portée précédemment devant une autre juridiction, il pourra, sans se dessaisir, surseoir à son examen aussi longtemps que le cours régulier de la procédure devant cette juridiction atteste l'existence d'un accord entre parties à l'effet de poursuivre le règlement de leur différend par une autre voie : cet accord, en effet, écarte, au moins provisoirement, tout danger de rupture. Cette solution pourrait, semble-t-il, être admise également non seulement dans le cas où il s'agit d'une même affaire (identité de demandes ou *litispendance*), mais encore dans l'hypothèse d'affaires *connexes*, situation qui se présentait dans le différend italo-grec de Janina-Corfou.

La réponse donnée à la deuxième question par le Comité des juristes est rédigée comme suit :

Quand un différend est, contrairement aux termes de l'article 15, alinéa 1er, porté devant le Conseil à la requête de l'une

des parties, alors que ce même différend fait déjà l'objet d'une procédure arbitrale ou judiciaire quelconque, le Conseil doit se refuser à procéder à l'examen de la requête.

Si, d'accord entre les parties, la même affaire entre les dites parties se trouve avoir été précédemment portée devant une autre juridiction et s'y poursuivre régulièrement, ou se poursuivre de même par une autre voie, il est conforme aux principes généraux de droit que le renvoi puisse être demandé et ordonné.

L'interdiction de tout examen visée par le premier alinéa de cette réponse suppose, tout comme le sursis visé à l'alinéa suivant, que la procédure arbitrale ou judiciaire suit un cours régulier. L'expression « contrairement aux termes de l'article 15, alinéa 1er » souligne l'irrégularité d'une requête adressée au Conseil relativement à un différend qui fait déjà l'objet d'une procédure arbitrale ou judiciaire en cours (voy. *supra*, p. 220). La formule un peu elliptique du deuxième alinéa ne couvre expressément que le seul cas de la litispendance. Les termes « ou se poursuivre de même par une autre voie » se réfèrent au cas où le règlement du différend porté devant le Conseil aurait donné lieu à une reprise des négociations diplomatiques entre les parties.

III

La troisième question était formulée comme suit :

L'exception déduite de l'article 15, alinéa 8, du Pacte, est-elle la seule exception d'incompétence tirée du fond qui puisse être opposée à l'examen du Conseil?

Pour répondre à cette question, il faut tout d'abord s'entendre sur la portée exacte de l'exception déduite de l'article 15, alinéa 8. Il y aura lieu de rechercher ensuite si, en dehors de l'exception ainsi définie, le Pacte admet d'autres exceptions d'incompétence tirées, comme elle, *du fond*, c'est-à-dire de la nature intrinsèque du différend.

1. L'origine de l'article 15, alinéa 8, contribue déjà à nous fixer sur sa véritable portée. Cette disposition, qui ne figurait

pas dans le premier projet du 14 février 1919, a été introduite dans le texte du Pacte à la demande du Président Wilson. Dans sa forme primitive elle était ainsi conçue :

« Si le différend entre les parties est reconnu par le Conseil Exécutif ou par l'Assemblée des délégués être une question qui, en droit public, est du ressort exclusif de la juridiction législative nationale d'une des parties, le Conseil Exécutif ou l'Assemblée des délégués devra déposer un rapport en ce sens et ne devra faire aucune recommandation relative au règlement du différend. »

Cette rédaction était inspirée par la crainte des Etats-Unis de voir reconnaître aux organes de la Société des Nations une compétence qui, à défaut d'une réserve expresse, aurait pu s'étendre à des questions d'*ordre interne*. En fait, c'était spécialement la réglementation de l'immigration et celle des tarifs douaniers qui étaient visées.

Le texte de notre disposition, aussi bien que son origine historique, tend à démontrer que la limitation imposée ici à la compétence du Conseil n'est nullement comparable à celle qu'impliquent les réserves traditionnelles en matière d'arbitrage pour les différends concernant « l'indépendance, l'honneur ou les intérêts vitaux ». Comme nous le verrons, c'est très délibérément que le texte a omis de faire mention de ces réserves. Notons ici seulement que, tandis que la formule courante en matière d'arbitrage confère aux Etats contractants un droit absolu d'appréciation personnelle qui échappe à tout contrôle, la réserve contenue dans le paragraphe 8 est d'un caractère rigoureusement *objectif*. Aussi appartient-il au Conseil d'en apprécier le bien fondé : l'exception d'incompétence ne sera admise que si le Conseil reconnaît qu'effectivement la question qui fait l'objet du différend est, en vertu du droit international, de celles qui sont laissées à la compétence exclusive de l'une des parties.

Le différend qui a surgi entre la Grande-Bretagne et la France au sujet des décrets de nationalité a permis à la Cour Permanente de Justice Internationale de se prononcer sur la portée exacte de l'exception de l'article 15, paragraphe 8. Dans son avis consultatif du 7 février 1923, la Cour a déclaré : « L'ar-

ticle 15 établit le principe fondamental que tout différend susceptible d'entraîner une rupture et qui n'est pas soumis à l'arbitrage en conformité de l'article 13, sera porté devant le Conseil *Les réserves généralement admises dans les traités d'arbitrage ne se retrouvent pas dans l'article.* » D'autre part, la Cour a reconnu qu'une question ne doit être considérée comme relevant de la compétence exclusive de l'une des parties que quand elle est de celles qui « ne sont pas, en principe, réglées par le droit international ».

Il est intéressant de noter que, dans cette affaire, les conseils des deux parties s'étaient trouvés d'accord pour admettre que l'exception ne peut être reconnue fondée que quand elle a pour base la démarcation *objective* que le droit international positif établit entre les questions qui sont matière à réglementation internationale et celles qui sont matière à réglementation interne.

Sir Douglas Hogg s'est exprimé dans les termes suivants :

« L'article 15, enfin, est, pour le cas actuel, l'article absolument fondamental. Il comprend tous les différends auxquels l'article 13 ne peut s'appliquer, et son but est de supprimer la dernière possibilité pour un Etat de prendre en ses propres mains le droit d'empêcher le règlement pacifique d'un différend. Presque toutes les anciennes conventions d'arbitrage contiennent une réserve concernant les intérêts vitaux, l'indépendance ou l'honneur des parties... Mais l'article 15 du Pacte ne contient aucune réserve à cet égard et, à notre avis, il est destiné à s'appliquer à tous les cas; *et l'alinéa 8 n'a certainement pas pour but d'offrir à nouveau toutes les possibilités que l'on devait espérer avoir exclues par les dispositions précédentes.* A notre avis, la réserve est limitée aux questions intérieures; en stipulant qu'il s'agit de questions que le droit international laisse à la compétence exclusive d'une partie, l'article limite la réserve aux questions internes qui surgissent sur le territoire même d'un Etat particulier, dans le sens habituel et coutumier de la phrase. *C'est en vertu du droit international que la question doit être de la compétence exclusive de la France* pour exclure la compétence du Conseil de s'en occuper, et je ne crois même pas qu'il puisse être contesté que la question de savoir si

cette exception s'applique ou non, doive être tranchée d'après les principes du droit international... C'est sur la base du droit international qu'il faut juger si l'affaire rentre exclusivement dans la compétence d'un Etat déterminé; et il doit être bien clair, avant que l'exception prévue à l'alinéa 8 puisse être applicable, que le droit international l'ait ainsi reconnu dans chaque cas particulier (1). »

M. de Lapradelle s'est exprimé dans le même sens. Il a fait ressortir que la notion de la « compétence exclusive y est comparable à celle qui, dans les constitutions fédérales, oppose aux prérogatives du pouvoir central l'existence de « droits réservés » (2). De part et d'autre, par conséquent, il a été admis qu'à l'exception traditionnelle, incoercible parce qu'incontrôlable, l'article 15, alinéa 8, a substitué, dans le domaine de la médiation par le Conseil, une limitation d'ordre nettement objectif.

2. Les considérations qui précèdent nous permettent d'affirmer que les parties ne peuvent se prévaloir de l'article 15, paragraphe 8, pour opposer à l'examen du Conseil les réserves couramment admises dans les anciens traités d'arbitrage. Il nous reste à démontrer que l'invocation de ces réserves est, en réalité, foncièrement incompatible avec l'organisation que le Pacte a entendu donner à la médiation du Conseil.

L'article 12 du Pacte offre aux parties deux voies pour la solution de tout différend « susceptible d'entraîner une rupture » : celle du règlement arbitral ou judiciaire, celle de l'examen par le Conseil. Aucune de ces deux voies n'est imposée, *mais le choix entre l'une d'elles est obligatoire.*

Pour sanctionner cette obligation, le Pacte a reconnu à chacune des parties le droit de citer unilatéralement son adversaire devant le Conseil. C'est ce droit de citation unilatérale qui rend la médiation obligatoire et qui en forme le trait distinctif. Par là elle s'oppose nettement à la procédure arbitrale ou judiciaire qui, en règle générale, ne peut s'engager que du consentement des deux parties. Système parfaitement cohérent et logique, du reste; la médiation du Conseil ne comportant pas, en principe,

(1) *Publications de la Cour*, Série C, 2me session, p. 26.
(2) *Ibid.*, p. 71 et suiv.

d'effets obligatoires, tandis que les conclusions de la procédure arbitrale s'imposent rigoureusement aux parties.

La question de l'admissibilité des réserves tirées de « l'indépendance, de l'honneur ou des intérêts vitaux » est nécessairement commandée par le caractère facultatif de l'arbitrage, obligatoire, au contraire, de la médiation. Elles sont admissibles en matière d'arbitrage. C'est pour ce motif notamment que la Commission des Amendements s'est prononcée contre la suppression du mot « généralement » à l'article 13, suppression proposée par le Gouvernement danois dès 1920. Son opinion a été acceptée par l'Assemblée.

En revanche, le Pacte n'aurait pu, sans se mettre en contradiction avec lui-même, reconnaître aux parties le droit d'opposer au Conseil, c'est-à-dire à une juridiction dont il a consacré par la citation unilatérale le caractère obligatoire, des réserves d'un caractère purement subjectif qui eussent fourni à chacune d'elles le moyen d'esquiver le débat. Il s'est donc borné à consacrer la seule réserve qui fût compatible avec le caractère obligatoire de la procédure, celle que formule le paragraphe 8 de l'article 15.

C'est bien ainsi que l'a compris la Cour permanente de Justice internationale. Après avoir, dans le passage que nous avons reproduit plus haut, fait ressortir qu'à défaut d'accord pour soumettre le différend à l'arbitrage, le différend est *obligatoirement* porté devant le Conseil, elle déduit de ce caractère obligatoire de la juridiction la conséquence suivante : « Les réserves généralement admises dans les traités d'arbitrage ne se retrouvent pas dans l'article » et, poursuivant son raisonnement, elle ajoute : « En raison de cette compétence si générale de la Société des Nations, le Pacte contient une réserve expresse en faveur de l'indépendance des Etats : c'est le paragraphe 8 de l'article 15. Sans cette réserve, il serait possible que les affaires intérieures d'un Etat, dès qu'elles paraissent toucher aux intérêts d'un autre Etat, fussent portées devant le Conseil et fissent l'objet de recommandations de la Société des Nations. Selon le paragraphe 8, l'intérêt de la Société de pouvoir recommander, en vue du maintien de la paix, toutes solutions qu'elle considère comme les plus équitables et les plus appropriées à l'espèce, doit, à un point déterminé, s'arrêter devant l'intérêt également

primordial de chaque Etat de conserver intacte son indépendance dans les affaires que le droit international reconnaît comme étant de son domaine exclusif. »

3. La réponse à faire à la troisième question posée ne pouvait donc être qu'affirmative, à la condition toutefois de bien s'entendre sur le sens exact de l'expression : « exception d'incompétence tirée du fond ». Les exceptions visées sous cette dénomination sont exclusivement celles qui pourraient être déduites du *caractère intrinsèque* du différend, c'est-à-dire soit de sa nature purement interne, soit de son importance politique plus ou moins grande : les unes admises par l'article 15, paragraphe 8, les autres contraires à l'essence même de la médiation obligatoire. En revanche, on ne pouvait évidemment envisager comme constituant des « exceptions d'incompétence tirées du fond » certaines causes d'*irrecevabilité* de la requête adressée au Conseil, celle, par exemple, qui résulterait de la circonstance que la requête émane d'un particulier qui n'a pas de *locus standi* devant cette juridiction.

Le Comité des juristes a fait à la troisième question la réponse suivante :

Quand un différend susceptible d'entraîner une rupture est porté devant le Conseil à la requête de l'une des parties, conformément aux termes de l'article 15, paragraphe 1er, le cas envisagé par le paragraphe 8 de l'article 15 est le seul cas où le Conseil n'a pas à examiner le différend.

Notamment les réserves généralement admises dans la plupart des traités d'arbitrage ne peuvent faire l'objet d'une exception opposable par l'une des parties.

Le Comité croit utile de faire observer que, le cas échéant, le Conseil, en réglant les modalités de son action, devra tenir compte des engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage et les ententes régionales qui assurent le maintien de la paix.

Cette réponse est pleinement satisfaisante. Elle tranche nettement la question posée dans le sens des considérations développées ci-dessus en écartant les réserves tirées de l'honneur,

des intérêts essentiels ou de l'indépendance qui, en matière d'arbitrage, peuvent encore fréquemment fournir la base d'un déclinatoire d'incompétence.

Le troisième alinéa ne constitue pas, à proprement parler, une réponse à la question posée. Sa rédaction indique clairement que le Comité n'a pas entendu reconnaître dans les engagements internationaux visés à l'article 21 du Pacte le fondement d'une exception d'incompétence opposable à la juridiction du Conseil; mais il a cru bon de rappeler que l'existence de tels engagements pourra être utilement prise en considération par le Conseil saisi d'un différend dans le choix des méthodes à appliquer à son règlement.

(A suivre.)

ESSAI SUR LA CONDITION JURIDIQUE INTERNATIONALE DES AÉRONEFS

PAR

Robert HOMBURG
Avocat à la Cour de Paris,
Secrétaire général du Comité juridique international de l'Aviation.

En posant, dans son article 1er, le principe que chaque puissance a la souveraineté complète et exclusive sur l'espace atmosphérique au-dessus de son territoire, c'est-à-dire le territoire national métropolitain et colonial, ensemble les eaux territoriales adjacentes au dit territoire, la Convention internationale portant réglementation de la navigation aérienne, du 13 octobre 1919, soumet implicitement les aéronefs, quels qu'ils soient, aux lois de l'Etat sous-jacent.

Les conséquences de ce droit de souveraineté se retrouvent d'ailleurs dans l'article 15 de la même Convention, d'après lequel la traversée de l'atmosphère d'un Etat par des aéronefs étrangers doit n'être permise qu'à la condition pour ceux-ci de suivre un intinéraire fixé par cet Etat.

Ce principe de souveraineté a été reproduit par les différentes législations nationales des pays intéressés à la navigation aérienne, et celles-là même qui, comme en Autriche ou en Suisse, adoptent des principes libéraux à l'égard de la circulation des aéronefs, n'ont pas renoncé à la prérogative de l'Etat sous-jacent de rester maître du contrôle de cette circulation au-dessus de son territoire.

Il s'ensuit qu'on peut aujourd'hui admettre, comme première règle générale de droit public international aérien, que les aéronefs étrangers sont soumis aux lois de police et de sûreté de l'Etat qu'ils traversent.

La législation aérienne ne fait d'ailleurs ici que suivre le droit

commun, et c'est d'autant plus compréhensible, qu'en l'état actuel d'une technique permettant de transformer rapidement un aéronef commercial ou privé en aéronef de guerre, et devant les difficultés pratiques que rencontre l'établissement d'une police aérienne efficace, les Etats ont intérêt à poser d'une façon plus absolue qu'en toute autre matière, le principe de leur droit de souveraineté illimitée sur l'espace atmosphérique au-dessus de leur territoire.

Mais s'il est possible d'admettre sans trop de résistance, en raison de ces motifs impérieux de défense nationale ou de police intérieure, et quelle que soit la gêne qu'un tel contrôle puisse apporter au développement économique de l'aviation commerciale, que les lois de sûreté et de police s'appliquent à tous les aéronefs, même étrangers, il n'en est plus de même en ce qui concerne les dispositions de droit privé.

Un aéronef traversant un pays étranger sera-t-il soumis à la loi nationale du pays survolé quant aux rapports juridiques pouvant s'élever entre les passagers ou les membres de l'équipage?

Les navires, qu'ils soient de commerce ou de guerre, sont considérés partout où ils peuvent se trouver comme étant une partie flottante du territoire de l'Etat auquel ils ressortissent; ils en portent le pavillon et restent toujours ainsi rattachés à leur nationalité d'origine. De ce caractère particulier ils tirent certains privilèges.

Ainsi, lorsqu'ils sont en haute mer, ne reconnaissent-ils et n'ont-ils à reconnaître d'autre souveraineté que celle de leur pays. Aucune puissance étrangère n'a alors le droit de leur faire subir une perquisition ou même un droit de visite.

De même, lorsqu'ils sont dans les eaux territoriales et nationales d'un Etat étranger, la loi du pays dont ils portent le pavillon, bien que limitée dans son application par le droit de juridiction locale du port où ils mouillent et les ordonnances militaires, policières, douanières ou sanitaires du territoire dont ils longent les côtes, s'applique encore à tous les faits se passant à bord, dès lors que ceux-ci ne portent pas atteinte aux droits de l'Etat territorial.

Il n'existe donc entre ce dernier et le navire que deux sortes de rapports juridiques : les uns ont trait à l'ordre public, les autres, aux faits matériels pouvant causer une atteinte ou un dommage à l'Etat territorial.

Les aéronefs peuvent-ils être assimilés à ce point de vue aux navires ?

Il faut éviter autant que possible l'assimilation du droit maritime et du droit aérien, à peine de commettre des erreurs et des hérésies juridiques souvent monstrueuses. Cependant, en matière de circulation aérienne en pays étranger, on ne peut pas ne pas être frappé par le fait que l'aéronef, comme le navire, monté par un équipage, porteur de passagers, couvert de son pavillon national, est animé d'une vie de bord particulière, que le développement même des compagnies de transport concommitant à l'augmentation du nombre des voyageurs transportables, rendra de plus en plus intense.

L'aéronef est-il plus assimilable à un navire qu'à un wagon de chemin de fer ou une voiture automobile ?

On peut sans trop de hardiesse, à l'appui de la première opinion, dire qu'il est comme une « partie volante » du territoire auquel il appartient ; il ressemble à une véritable personne civile ayant un numéro ou même un nom pour état civil, un lieu d'immatriculation comme domicile, un pavillon pour patrie.

Par ces quelques raisons, qui n'ont d'ailleurs pas grande valeur juridique, mais qui tendent à faire traiter l'aéronef comme le navire, certains veulent donner plus de poids au droit de liberté de circulation aérienne reconnue en principe par les Etats, et marquer une première étape dans l'affranchissement de l'Etat sous-jacent.

Céder à cette tendance, c'est, en effet, reconnaître que la loi applicable pour tous les faits, se passant à bord d'un aéronef en vol au-dessus d'un pays étranger, est celle de son pavillon. Cette solution ne semble provoquer aucune difficulté d'application dans le cas d'aéronefs voyageant au-dessus de la haute mer ou de territoires ne relevant d'aucune souveraineté ; elle est, en effet, applicable ici également aux navires et aux aéronefs, mais elle va rencontrer diverses objections graves dès que

l'aéronef se trouvera au-dessus d'un territoire habité ou d'une mer territoriale.

Certes, dans l'hypothèse d'un voyage se développant au-dessus de territoires différents, ce qui est la caractéristique même de toute ligne internationale aérienne, pour laquelle les distances de frontières à frontières, surtout lorsqu'il s'agit d'Etats de peu d'étendue, ne comptent que peu ou prou, la thèse de l'applicabilité de la loi du pavillon apparaît comme la plus commode. Par elle, on simplifie singulièrement la recherche même du droit applicable.

Il est difficile en effet, il sera impossible dans certains cas, soit que le fait à examiner se produise à bord de l'aéronef au moment même du passage de frontière, soit que l'état atmosphérique (brouillard ou toute autre cause) rende l'observation imprécise, de déterminer si c'est la loi de tel ou tel Etat limitrophe qui sera applicable. C'est cette difficulté principale qui pourrait, le cas échéant, nous conduire à chercher dans la loi du lieu d'immatriculation ou dans celle du pays du premier atterrissage ou dans celle du tribunal le premier saisi *(lex fori)*, la solution de la question posée.

Ces quatre solutions, à l'inverse de la loi territoriale de l'Etat sous-jacent, ont le mérite d'obvier à la difficulté qu'il y a à savoir, de façon précise et indiscutable, quelle est la loi applicable. En effet, il ne peut y avoir qu'une loi du pavillon, qu'une loi du premier lieu d'atterrissage, qu'une *lex fori* et même qu'une loi du lieu d'immatriculation, si, ainsi du moins que le code de l'air en préparation le recommande, il ne peut y avoir qu'un seul lieu d'immatriculation; cette dernière loi pourra d'ailleurs se confondre en pratique avec la loi du pavillon, si l'on admet, dans une convention internationale, que l'aéronef doit être obligatoirement immatriculé dans le pays dont il porte le pavillon.

Même simplification dans l'application de la loi que dans sa recherche : s'appliquant indifféremment aux membres de l'équipage et aux passagers dans leurs rapports réciproques, la loi du pavillon aura l'avantage d'être la seule applicable, ce qui, en cas de contestation, en droit international, est, pour le plaideur, d'une importance considérable.

Mais cette double simplification peut présenter un grave défaut, inhérent à sa nature même, qu'il s'agisse d'un voyage accompli régulièrement à l'intérieur des frontières d'un seul Etat, ou d'une traversée de plusieurs pays.

C'est qu'un aéronef étranger viendra imposer dans un Etat l'application d'une loi lointaine, peut-être peu connue; dans le cas d'un avion d'une compagnie suisse, faisant le service entre le Chili et l'Argentine, par exemple, ce n'est pas sans surprise que, par le jeu de la loi du pavillon, les habitants d'un de ces pays se verront régis par la loi suisse. Une telle solution ne sera sans doute pas acceptée facilement par le pays dont l'aviation est tributaire d'autres pays, et c'est là une considération importante dans l'élaboration de tout système de droit international.

De plus, les nationaux d'un pays montant à bord d'un avion étranger pour se rendre d'une ville à l'autre, situées toutes deux dans leur propre pays, estimeront surprenant d'être obligés, chez eux, de recourir à une loi étrangère qu'ils ne connaissent pas et dont ils n'ont jamais prévu l'application dans leurs rapports réciproques.

Ces objections n'ont cependant pas, à notre avis, une portée déterminante. La première est plutôt d'ordre politique que juridique.

Quant à la seconde, tirée de la situation des deux passagers compatriotes obligés de subir, dans leur propre pays, la loi d'un pays étranger, elle peut être facilement écartée; il suffit qu'une exception soit prévue dans le cas où les deux contractants sont du même pays : on appliquera alors leur loi nationale.

Bien que la théorie de l'applicabilité de la loi de l'Etat sous-jacent soit plus conforme à la théorie de la souveraineté posée par l'article 1er de la Convention de 1919, elle doit donc, pour ces raisons de tout ordre, être écartée dans les rapports des personnes à bord.

Nous nous trouvons ainsi avoir, dans la plupart des cas précédents, écarté l'applicabilité de la loi territoriale, pour des raisons plus pratiques que juridiques.

C'est pour des raisons analogues que nous allons nous voir amenés à lui donner à son tour la préférence dans les rapports

de l'aéronef ou des personnes à son bord avec l'Etat sous-jacent, ses personnes et ses biens.

Dans ce cas, plus de difficultés dans la recherche de la loi applicable. La circonstance que c'est en tel lieu précis que le fait a causé un dommage détermine automatiquement cette loi.

Mais si on passe de la question des rapports entre personnes à bord à celle des rapports entre aéronefs en cours de vol, et des dommage qu'ils peuvent s'occasionner réciproquement par abordage ou collision, c'est encore la loi du pavillon qui devra prévaloir si les aéronefs ont la même nationalité.

Solution logique qui n'entraînera jamais de contestation, tous deux étant également intéressés à être jugés par leur loi propre; et cela, sans qu'il y ait lieu de distinguer selon que les aéronefs seront au-dessus de la pleine mer, d'un territoire ne relevant d'aucune souveraineté ou au-dessus d'un territoire habité ou d'une mer territoriale.

Au contraire, le fait que les deux aéronefs auront des pavillons différents soulève des difficultés pratiques d'application.

L'abordage a-t-il lieu au-dessus d'une *res communis?*

A défaut de loi territoriale, allons-nous nous rejeter sur la loi du pavillon?

Mais alors, quel pavillon? Celui de l'abordeur ou de l'abordé?

Question insoluble, puisqu'il s'agit précisément de déterminer juridiquement quel sera l'abordeur responsable et quel sera l'abordé.

Il faut donc recourir au seul mode qui reste praticable : la *lex fori.*

L'abordage a-t-il lieu au-dessus d'un territoire ou d'une mer territoriale?

Pour les mêmes raisons que précédemment, il sera impossible d'imposer la loi du pavillon.

La loi territoriale peut être discutée au cas surtout où l'accident aura lieu près d'une frontière; la solution la plus sûre paraît être ici encore d'adopter la *lex fori.*

Plus de surprises dans l'application : c'est, en effet, par la loi du territoire où ils ont été commis que, dans la presque totalité de ces cas, les faits à juger seront sanctionnés.

* * *

En marge de ces règles générales, s'appliquant aux aéronefs ordinaires, il faut faire une place aux règles particulières déterminant le statut juridique à l'étranger des aéronefs bénéficiant de certaines immunités attachées à leur fonction ou à leur destination.

Nous voyons, pour les navires, qu'exceptionnellement le droit de souveraineté de l'Etat sur ceux qui ont sa nationalité peut demeurer entier et le navire jouir d'une immunité complète à l'égard de la police, des douanes et de la justice locales, lorsque, par leur nature ou leur destination, ces navires sont appelés à jouir du privilège d'exterritorialité, qu'ils soient bâtiments de guerre invités à séjourner dans les eaux d'un Etat étranger ou qu'ils portent un souverain ou des envoyés diplomatiques.

Toujours accordées à raison du caractère de la fonction ou de la mission spéciale du navire, elles ne le sont que rarement parce qu'elles constituent une exception au droit de souveraineté de l'Etat territorial, même dans les rapports du navire avec les personnes ou les biens de ce dernier.

C'est donc bien à la notion de souveraineté, et non à celle de la liberté de la navigation, que se rattache le principe du bénéfice d'exterritorialité.

Il semble que ce soit de ces principes généraux de droit maritime que les auteurs de la Convention internationale de 1919 se soient inspirés dans les articles 32 et 33 de cette Convention.

Après avoir posé dans l'article 1er, ainsi que nous l'avons déjà rappelé, le principe que chaque puissance a la souveraineté complète et exclusive sur l'espace atmosphérique au-dessus de son territoire, la dite Convention n'accorde aux aéronefs étrangers que des droits strictement limités par les mesures d'ordre public et surtout de sécurité pouvant être prises par l'Etat survolé.

C'est ainsi qu'elle n'admet aux privilèges, habituellement accordés aux bâtiments de guerre étrangers, que les aéronefs militaires ayant reçu une autorisation spéciale de survol ou d'atterrissage et qu'elle prévoit, en ce qui concerne le passage des frontières par des aéronefs de police ou de douane, qu'il ne pourra avoir lieu que dans les cas déterminés par « des arrangements particuliers conclus séparément entre les Etats. »

Y a-t-il lieu d'ajouter aux immunités, prévues par la Conven-

tion pour les aéronefs militaires autorisés, des immunités pour d'autres catégories d'aéronefs?

L'intérêt économique le réclame impérieusement pour les aéronefs postaux. Et des efforts ont été tentés avec succès en ce sens par les grandes associations privées qui, comme le Comité juridique international de l'aviation, par exemple, s'efforcent de donner à la locomotion aérienne un statut international.

En effet, les importants services rendus par les aéronefs porteurs de courriers postaux et la nécessité d'assurer une transmission de plus en plus rapide et régulière de ces sortes de communications, militent en faveur d'une situation privilégiée de ces aéronefs. Il semble aujourd'hui inadmissible qu'un particulier, quelle qu'intéressante que soit sa situation, puisse, par une saisie, même seulement conservatoire, interrompre un service public intéressant plusieurs Etats et des milliers de particuliers.

Tous les pays sont d'ailleurs intéressés à la question, qu'il s'agisse de l'Etat propriétaire ou concessionnaire du service, ou des autres Etats limitrophes ou lointains, desservis par l'aéronef postal.

Par cette communauté d'intérêts de fait, il n'est pas douteux que les recherches des bases d'un accord international soient singulièrement facilitées, d'autant plus que la question de sécurité nationale, qui semble dominer encore actuellement les législations aériennes de la plupart des pays, comme elle a dominé l'esprit des rédacteurs de la Convention de 1919, n'est pas mise en péril par l'immunité à accorder à l'aéronef postal. Celui-ci, faisant un service régulier, international, astreint à des escales fixes, échappera difficilement au contrôle des Etats survolés.

On pourrait soulever contre le principe de l'immunité accordée à l'aéronef postal, un motif tiré de ce que celui-ci n'est pas toujours un aéronef d'Etat, mais bien souvent un aéronef privé appartenant à une société de transports aériens, dont les buts d'exploitation sont multiples : transports des passagers, des marchandises, de la poste, etc.

La même difficulté s'est présentée pour les navires de commerce affectés au service postal. Ne bénéficiant pas, en principe,

de l'immunité diplomatique ou de celle accordée aux navires de guerre, ils ne pouvaient autrefois obtenir le privilège de l'insaisissabilité qu'en vertu d'un accord des Etats. L'intérêt économique a fini par l'emporter. Pour la première fois, l'article 13 du traité constitutif de l'Union générale des Postes signé à Berne vint, le 9 octobre 1874, donner aux Etats la possibilité de passer des conventions de cette nature. C'est ainsi que plus tard la France et l'Italie passèrent le règlement du 18-20 novembre 1875, dont la jurisprudence française a eu l'occasion de faire plusieurs applications.

Il n'y a donc pas d'objection de principe qui puisse être tirée du fait que l'aéronef postal, bénéficiant de l'immunité de saisie, sera d'Etat ou privé. Et il est si vrai que le caractère de cette faveur n'est pas attaché à la nature même de l'appareil, que nous voyons l'aéronef d'Etat, faisant un service de douane ou de police, ne pas bénéficier de l'exterritorialité, alors qu'un aéronef privé, affecté par exemple au service d'un diplomate accrédité, en jouira.

Cette objection écartée, il ne peut donc rester qu'une question, celle de savoir si l'immunité doit être accordée à l'aéronef tout entier ou seulement à la partie affectée au service postal, c'est-à-dire, en pratique, aux paquets postaux eux-mêmes?

Si, comme nous pouvons le penser, le principal motif d'accorder à l'aéronef postal le bénéfice de l'immunité est d'assurer un acheminement rapide du courrier, la deuxième solution apparaît incompatible avec la préoccupation économique. En effet, si l'aéronef est immobilisé, on ne conçoit pas d'autre acheminement rapide de la correspondance que par le transbordement dans un autre appareil. Or, qui fournira ce second appareil? Où le trouvera-t-on? Autant d'objections dont la solution est délicate et, dans certains cas, si difficile que le but poursuivi ne pourra être atteint.

Au surplus, la question n'a pas d'intérêt pratique; car, en vertu des conventions postales internationales, les paquets postaux sont insaisissables.

Ce n'est donc que de l'immunité totale pour l'aéronef postal qu'il peut s'agir ici. Doit-elle être accordée ou refusée? Sans

doute, les Etats accepteront-ils la première solution : le point de vue strictement sera sauvegardé.

Quant au point de vue particulier du saisissant éventuel, il ne semble point devoir être gravement compromis. En effet, il est rare que l'avion postal n'appartienne pas à une compagnie assujettie au contrôle d'un Etat, ou même concessionnaire; l'Etat prend alors en fait la responsabilité, et cette garantie de l'Etat remplacera avantageusement la garantie toute relative et restreinte que représenterait la valeur intrinsèque de l'aéronef postal lui-même, vu l'actif d'une société, dont la situation commerciale peut être plus ou moins sûre.

C'est dans un cadre aussi large que possible et en tenant compte des nécessités économiques aussi bien que des exigences politiques des pays, qu'on peut espérer voir se développer rapidement les principes juridiques qui régleront dans l'avenir la condition des aéronefs en pays étrangers et que nous n'avons fait qu'esquisser.

L'HOSPITALITÉ AUX PRISES NEUTRES

PAR

Baron L. de STAËL-HOLSTEIN, Stockholm (Suède)

Ce n'est qu'un certain aspect de l'hospitalité offerte par les neutres aux prises maritimes sur lequel je me propose d'attirer l'attention par ces lignes, à savoir la mise sous séquestre de prises attendant leur jugement. On sait le rapport intime qui existe ou plutôt devait exister entre l'article 23 de la Convention XIII de la Haye et le quatrième chapitre de la Déclaration de Londres. Tant en 1907 qu'en 1909 une majorité de pays désirait l'acceptation générale de la règle anglaise qui défend, en principe, la destruction des prises neutres et prescrit qu'elles doivent être ou conduites dans un port pour être jugées ou relâchées. Or, pour réaliser ce vœu, il était particulièrement important de stabiliser la pratique relative à l'asile des prises aux ports neutres. A la défense de détruire les prises devait correspondre un devoir du neutre d'en assurer le jugement devant les cours de prises dûment autorisées. Jusqu'ici cette matière n'avait pas été régie par des règles concordantes. La confusion régnait.

A une époque où les conventions particulières donnaient seules les directives, le traité entre la Suède et Naples de 1687 était significatif, en tant qu'il stipulait que les prises faites sur l'un des deux contractants engagés dans la guerre et conduites dans les ports de l'autre seraient enlevées, relâchées et rendues au propriétaire autant que le permettaient les devoirs de la neutralité. Le Traité de 1783 entre la Suède et les Etats-Unis permettait à chacun des cocontractants d'amener ses prises dans les ports de l'autre. Les déclarations de neutralité suédoises de 1854, 1898 et 1904 changeaient ce régime arbitraire et, désor-

mais, le refuge des prises fut en principe prohibé à la seule exception des cas de détresse.

Pendant la guerre de Sécession, la France et l'Angleterre refusèrent l'asile aux prises, ce qui força les bâtiments confédérés à brûler un grand nombre de celles qu'ils firent sur les fédéraux. L'Institut de Droit international s'oppose, dès sa session à Heidelberg en 1866, à la destruction des prises neutres et indique par là la réforme à réaliser. Pendant et après la guerre russo-japonaise, la destruction de vaisseaux de commerce anglais, comme le *Knight Commander*, par des croiseurs russes, souleva de vives protestations et débats. Dès 1894, les règles promulguées par le Japon portaient expressément qu'il faut relâcher la prise neutre dans le cas où on coulait la prise ennemie.

L'apparition des sous-marins comme engins de guerre donna à l'examen de la question un intérêt tout particulier. Quand la guerre mondiale éclata en 1914, on ne se trouvait toutefois qu'en présence d'un compromis boiteux qui, par malheur, n'eut aucune chance d'influencer la pratique. La débâcle s'ensuivit. L'intervention du continent américain fut, pour beaucoup, motivée par la haine qu'éveillait à juste titre la tactique à outrance employée par les sous-marins allemands et qui ne trouvait aucune excuse. Le système d'internement des prises neutres, préconisé par le droit international, resta, hélas! lettre morte.

La Conférence de Washington, en 1922, proscrivit, en son article IV, il est vrai, l'emploi des sous-marins comme arme de capture; une telle piraterie serait sévèrement réprimée. Toutefois, les ratifications manquent encore à cet instrument et le danger persiste que le monde verra une guerre maritime s'ouvrir sans qu'aucune entente ne soit intervenue concernant la destruction des prises neutres. Autant de raisons, me semble-t-il, pour reprendre la discussion là où elle en était en 1907 et hâter une solution rationelle des problèmes restés en suspens.

On ne peut nier que du côté scandinave presque aucun intérêt ne s'est jusqu'ici manifesté pour ces questions en leur aspect moderne — il en fut autrement du temps de la neutralité armée —; mais la dure leçon infligée aux marines fera regretter ce manque de prévoyance diplomatique. La déclaration de 1912

sur le régime de neutralité des pays du Nord ne tient aucun compte de l'article 23. Pour l'y introduire sous l'une ou l'autre forme, il faut un accord préalable entre les trois parties intéressées. Il est à noter que pendant la discussion sur l'article 16 du Pacte de la Société des Nations, jamais on n'a touché à l'hospitalité maritime et à ses conséquences. Sur ce point, comme sur bien d'autres relatifs aux sanctions, le désarroi reste extrême.

Avant même d'aborder l'examen des réformes à souhaiter, il me paraît utile de caractériser comment la juridiction du belligérant sur les prises neutres est à concevoir selon la doctrine qui est à la base des règles de neutralité aujourd'hui en vigueur. Rien qu'en se reportant aux articles VI et VII de la Convention XIII, on reconnaîtra que la contravention aux règles du droit de la guerre maritime par le particulier neutre est une aventure qu'il court à ses propres risques, sans engager la responsabilité de sa patrie. Au belligérant de capturer et condamner et, par là, arrêter un trafic de contrebande ou une assistance hostile; c'est son droit, sinon son devoir. A l'Etat neutre n'incombe pas de participer à cette tâche; tout au contraire, il doit s'en abstenir pour éviter le reproche d'une participation aux hostilités. Kleen, parlant de la propriété neutre, saisie sur mer par un belligérant pour empêcher ou réprimer *une infraction à la neutralité,* verse encore dans des locutions qui dénoncent l'ancienne théorie actuellement abandonnée. La neutralité comme telle ne pourra jamais se trouver engagée par un délit de contrebande. Si la juridiction du neutre doit s'en occuper, ce n'est que pour examiner si le délit s'est passé hors de son territoire et si le capteur était dûment autorisé à le réprimer. Le belligérant se trouve ainsi revêtu de pouvoirs et fonctions qui, de par leur nature, revenaient originairement à l'Etat neutre dont le particulier auteur d'un trafic de contrebande ou de faits d'assistance hostile est le ressortissant; nous sommes en face d'une véritable diminution de l'empire personnel du dernier. Le neutre a renoncé à certains attributs souverains et il a délégué au belligérant des prérogatives de police. Pour consentir à pareille transaction il faut, d'autre part, que le neutre ait confiance en l'institution des cours de prises qui,

seules, peuvent juger de la légalité d'une capture. Faut-il remarquer combien la création d'une Cour Internationale des Prises pourrait mettre ce système à l'abri d'abus?

Le jugement, dit M. Pillet, participe à la nature de l'acte d'hostilité, car il est la confirmation nécessaire de la saisie opérée en pleine mer; c'est en quelque sorte la ratification donnée par l'Etat à l'acte de capteur. A cet égard, deux opinions contraires se trouvent en présence. D'après l'ancienne doctrine continentale, c'est la saisie même qui transfère à l'Etat capteur la propriété du navire et de la cargaison saisie. D'après la doctrine moderne, au contraire, ce n'est que par le jugement de la Cour de prises qu'un transfert de la propriété eût pu s'opérer. Le tribunal ne statue pas seulement sur la question de savoir si le navire avec sa cargaison était susceptible de confiscation au moment où la saisie a été effectuée, mais se prononce sur la validité de la saisie même. C'est à cette dernière conception qu'il convient de se rallier, et nous verrons à quel point elle intéresse les questions abordées ici.

Reportons-nous à la teneur même de l'article 23 de la Convention XIII. La voici :

« Une puissance neutre peut permettre l'accès de ses ports et rades aux prises escortées ou non, lorsqu'elles y sont amenées pour être laissées sous séquestre en attendant la décision du tribunal des prises. Elle peut faire conduire la prise dans un autre de ses ports.

« Si la prise est escortée par un navire de guerre, les officiers et les hommes mis à bord par le capteur sont autorisés à passer sur le navire d'escorte.

« Si la prise voyage seule, le personnel placé à bord par le capteur est laissé en liberté. »

Tel qu'il se présente, l'article est un compromis entre deux thèses opposées. Du côté anglais, on avait proposé que la destruction d'une prise neutre par le capteur devait être interdite. Le capteur devait relâcher tout navire neutre qu'il ne pouvait amener devant un tribunal de prises. La Russie, par contre, remarquait que l'interdiction absolue de la destruction des prises neutres par les belligérants aurait pour conséquence

d'établir une situation d'infériorité marquante pour les puissances n'ayant pas de bases maritimes hors des côtes de la métropole. Une réglementation de l'asile maritime était seule propre à rapprocher ces points de vue opposés. L'article 23 fut le fruit des efforts faits, mais nous ne sommes en présence que d'une ébauche.

On le voit, pêle-mêle se trouvent traitées des questions qui, chacune, méritent une réglementation à part. Ainsi les prises maritimes ennemies ne peuvent pas, sous ce rapport, être placées sur le même plan que les prises neutres; celles-ci ont droit à des égards particuliers. Il n'est pas dit non plus que des prises escortées méritent les mêmes faveurs que les prises voyageant isolées.

Les auteurs de l'article ont, d'autre part, omis de distinguer les prises neutres entrant dans un port national de celles qui demandent l'accès d'un autre port neutre. A la Haye, le comte Tornielli, dont l'attention fut attirée sur ce point, répondit que la prise rentrée dans son foyer national était *ipso jure* libre. Mais cette solution qui, selon la coutume, s'impose au cas de prises qui se réfugient en cas de poursuite, ravitaillement ou autres buts militaires, n'est pas admissible quand il s'agit de prises sous séquestre selon cet article. Pour cette dernière catégorie, la logique même du système établi implique une solution conformément à la doctrine fondamentale ci-dessus rappelée, d'après laquelle le neutre n'a pas un droit propre à s'immiscer dans la juridiction sur les prises. On répondra qu'envers des prises de sa propre nationalité un pays reprend automatiquement ses droits souverains. Mais observons qu'ici le neutre a déjà fait abandon, d'une façon générale, de ses prérogatives en faveur du belligérant. On fera état de susceptibilités psychologiques de l'opinion publique saisie du fait qu'un navire est séquestré en son propre port pour le compte d'autrui. Mais ces manifestations d'opinion ne peuvent prévaloir contre la logique d'un système qui s'ébranlerait tout entière en admettant des lacunes.

Mais voici une critique d'ordre tout à fait pratique qui est d'un poids plus lourd. Le délégué suédois y fait allusion en 1907 en parlant d'une redoutable responsabilité imposée aux neutres.

Le neutre pourra trouver ses ports encombrés par les prises maritimes et son trafic pourra s'en trouver molesté. Les belligérants trouveront peut-être des prétextes pour s'immiscer dans l'administration même des ports et rades et, à tout moment, des controverses pourront éclater, menaçant les relations du neutre avec les deux parties en conflit. Le droit laissé au pays hospitalier de changer, à sa guise, le refuge ne suffit pas. En réalité, il y aurait tout avantage à compléter l'article pour faciliter la tâche du neutre sur ces points. Le bon ordre, l'aisance et la sécurité de l'hôte ne doivent pas être mis en jeu. A ce point de vue, nos ancêtres en savaient plus long que nous. Je cite pour mémoire les conditions d'admission pour des navires de guerre en ports neutres et que contenait, par exemple, le Traité du 21 octobre 1666 entre l'Angleterre et la Suède : « ...5° qu'ils ne causent aucun danger à personne, pas même à leurs ennemis, et qu'ils n'empêchent ou ne troublent pas l'entrée et la sortie des navires marchands; 6° qu'ils ne sortent pas de leur abri et n'y rentrent pas pour gêner la navigation générale; 7° qu'en tout, ils se comportent d'une manière calme et pacifique (Du Mont, VI., 2, 127). » Quant au sort et au statut de l'équipage, une réglementation plus détaillée ne serait pas moins désirable.

Faisons enfin cette observation d'un ordre plus général que l'article ne stipule qu'une *faculté* mais ne prescrit aucun *devoir*. La diplomatie voulut qu'il en fût ainsi. Sinon on n'aurait pu escompter la belle majorité qu'obtint notre disposition. Il fallait attendre que l'accord fût réalisé sur des règles obligatoires concernant la destruction des prises neutres. Cet accord fait, la faculté devait logiquement prendre le caractère d'un véritable devoir.

A Londres, en 1909, on se souvint de cette transaction. On en trouve la preuve dans la note présentée à la Conférence par M. Fusinato, délégué d'Italie (1) : « La délégation italienne tient à déclarer qu'elle est prête à accepter, en principe, la règle qui défend, en tout cas, la destruction des prises neutres, comme celle qui sauvegarde le mieux les droits des tiers et la sécurité du commerce. Mais elle est d'avis que cette règle ne saurait être admise et recommandée à tous les Etats qu'à la condition qu'on

(1) *Actes et Documents*, p. 277.

admette généralement, en même temps, le principe que les prises pourront, en tous cas, être amenées dans un port neutre, pour y être gardées sous séquestre, en attendant la décision du tribunal, selon la disposition insérée à cet égard à l'article 23, 1er alinéa, de la Convention de La Haye concernant les droits et les devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime. L'abandon du droit de détruire les prises neutres devrait, par conséquence, être subordonné à l'acceptation simultanée de ce principe comme faisant partie du droit international en vigueur. »

La déclaration votée établit, en principe, qu'un navire saisi ne peut être détruit par le capteur, mais doit être conduit dans tel port qu'il appartiendra pour y être statué ce que de droit sur la validité de la capture (art. 48). Par exception, un navire neutre, saisi par un bâtiment belligérant et qui serait sujet à confiscation, peut être détruit, si l'observation de l'article précédent pût compromettre la sécurité du bâtiment de guerre ou le succès des opérations dans lesquelles celui-ci est actuellement engagé (art. 49). Il a été entendu, d'après le rapport général, que « *compromettre la sécurité* » était synonyme de mettre en danger le navire et pouvait être traduit en anglais par *involve danger*. C'est au moment où a lieu la destruction qu'il faut se placer pour voir si les conditions sont ou non remplies. L'article 50 ajoute : « Avant la destruction, les personnes qui se trouvent à bord devront être mises en sûreté et tous les papiers de bord et autres pièces que les intéressés estimeront utiles pour le jugement de la validité de la capture devront être transportés sur le bâtiment de guerre. »

Voilà donc la destruction réglementée de façon à satisfaire l'aréopage des grandes puissances maritimes. Mais, par oubli ou hésitation, les règles n'ont pas trouvé leur complément indispensable en une nouvelle rédaction de l'article 23 de la Convention de 1907. La liaison entre les deux réglementations manquait toujours et, par ce fait, ni l'une ni l'autre n'était à même de rendre, pendant la guerre mondiale, les services escomptés. Les neutres n'osaient incorporer l'article 23 en leurs déclarations de neutralité, et les belligérants le constataient en faisant valoir que, même au cas où l'on accepterait la déclaration de Londres comme loi en vigueur, ses conditions pour la destruction légi-

time demanderaient une très large interprétation en faveur du capteur, tant que l'hospitalité des neutres aux prises n'était pas même facultative. Des autorités allemandes comme von Liszt et Strupp ne voyaient pas le moyen de passer outre à cette interprétation restrictive et, en pleine guerre, les cabinets scandinaves ne se montraient pas intéressés pour un changement du régime de 1912.

Le cas de la *Thémis* est intéressant. Un navire suédois de ce nom fut arrêté le 1er août 1916, dans le golfe bothnique, par un sous-marin allemand, dont le commandant, après examen préliminaire des papiers, lui offrit le choix d'être immédiatement coulé ou d'être conduit à Libau pour y répondre devant la Cour des prises. En y allant, la prise et son escorte, durent, par manque de charbon, entrer dans le port de Gothland. Or, sur les instances du propriétaire du navire, le Gouvernement suédois déclara la prise *libre* par suite de son entrée dans un port national et défendit son approvisionnement dans l'intérêt du capteur. Déjà auparavant, on était arrivé à des résultats analogues en Norvège à propos de prises anglaises conduites dans des ports norvégiens. A Berlin, cette interprétation fut contestée et une dizaine de navires de guerre allemands firent une démonstration devant Slite. Après vingt-quatre jours de pourparlers entre les gouvernements respectifs, pendant lesquels la *Thémis* restait dans le port, mais avec le pavillon allemand au mât, un communiqué officiel déclara que les Gouvernements *ne considéraient pas le vapeur avec sa cargaison comme prises* et que l'équipage allemand devait au plus vite retourner dans sa patrie. Supposé que, à cette occasion, l'article 23 ait été en vigueur, la menace de détruire la prise aurait été illégitime selon l'article 49 de la Déclaration de Londres, incorporée au règlement des prises allemand, mais le capteur aurait, d'autre part, pu compter sur l'hospitalité dans le port suédois en attendant que la prise fût jugée. L'avantage réciproque de pareil système ne peut être nié. Si l'on considère, d'autre part, les pertes énormes que les marines scandinaves ont dû subir par suite de la piraterie des sous-marins, il n'est pas moins évident que les pays neutres ont le plus grand intérêt à demander au droit international des garanties contre un retour de ce régime brutal et désastreux.

Afin d'arriver à un accord sur ce point, il paraît dès lors utile de reprendre et d'approfondir la discussion sur les articles en question. Notons ici encore quelques côtés obscurs du régime.

L'article 23 s'inspire de principes manifestement contraires à ceux qui sont à la base des articles 21 et 22 qui, tous les deux, se rattachent à une idée d'humanité. Ce dont il s'agit ici, en premier lieu, c'est d'amoindrir les cas de destruction légitime en assurant aux procédés juridiques toute leur efficacité.

L'article 4 de la Convention de 1907 stipule qu'aucun tribunal de prises ne peut être constitué par un belligérant sur un territoire neutre ou sur un navire dans des eaux neutres. Faut-il maintenant que, conformément à ce principe, la décision du tribunal de prises que vise l'article 23, soit rendue dans la patrie du capteur ou pourra-t-on, par dérogation aux principes précédemment admis, présumer que l'article ne concerne qu'une juridiction émanant d'autorités ayant leur siège sur le territoire neutre même? Le séquestre doit être d'aussi courte durée que possible et, dans ce but, il y aurait toujours avantage à avoir le tribunal à portée immédiate. L'exterritorialité des prises à juger ne suffit pas pour justifier pareil système, mais il y a lieu de revenir à l'idée fondamentale qui règle le statut des prises, à savoir que le neutre participe toujours tacitement à la réalisation du droit. De là il n'y a qu'un pas pour faire collaborer neutre et belligérant à cette fin. L'article 23 défend la constitution mais non pas l'existence d'un tribunal de prises sur le territoire neutre. Ne serait-il pas permis d'en conclure à la légitimité et à la compétence d'un tribunal institué préalablement au port neutre à l'effet de juger, sur la demande du capteur, les prises qui s'y trouveraient amenées?

Dans son magistral ouvrage *De la Saisie* (1), Hübner demandait quels sont les juges compétents des prises neutres conduites dans leurs propres ports, et il répondait : « La réponse est aussi facile qu'incontestable. La prise se trouvant lors, vis-à-vis de son souverain légitime et, par conséquent, son juge naturel, c'est sans contredit au souverain des lieux de la juger. Il n'y a aucune raison qui s'y oppose et le preneur ne pourra se dispenser de plaider devant la juridiction établie dans le port, à

(1) La Haye, 1759, § V, II, p. 52.

moins que, du consentement du souverain neutre, il n'aimât mieux de se désister de sa poursuite en remettant ses intérêts entre les mains du neutre. »

Au reste, non seulement la prise mais le preneur même sont justiciables devant le souverain des lieux, celui-ci pouvant être censé d'être soumis à sa juridiction, en entrant volontairement dans un des ports. Si démodé que nous paraisse ce raisonnement au point de vue théorique, sa conclusion en faveur de la juridiction du neutre est intéressante. Rappelons que la France avait jusqu'en 1796, aux termes d'un traité spécial, des cours de prises instituées dans des ports américains. Souvent, le consul de l'Etat capteur fut, à l'exemple du système des capitulations, admis comme juge en matière de prises neutres dans le port national de celles-ci.

Ces coutumes déclassées s'accordent peut-être mal avec le système de neutralité actuel. Mais il y a des raisons pressantes pour lever ce conflit. Au point de vue théorique, aucun obstacle ne s'y oppose si l'on s'en tient aux principes fondamentaux du système de la capture. Avec le recours possible soit à la Cour de La Haye, soit à une Cour internationale de prises, pareille réforme devrait, avec d'autant plus de raison, pouvoir compter sur les suffrages.

Reste à décider si une prise séquestrée pourra, après son jugement, être vendue dans le port neutre. D'après le droit scandinave, pareille vente n'est pas, en principe, admise, mais en rédigeant cette défense il est probable que l'auteur n'a point considéré le cas spécial dont il s'agit ici.

Hautefeuille dit : « Presque tous les règlements publiés par les nations restées neutres pendant la guerre de 1778, d'accord avec un très grand nombre de traités, portent que les prises admises dans les ports neutres pourront y être vendues, mais seulement après le jugement qui les a déclarées valables et sur la justification de cette sentence. C'est aussi la condition que Galiani pose à la vente des prises neutres (1). Pepy (2) cite encore, d'après le même auteur : « Le capteur, après le jugement, possesseur légitime, peut vendre le navire partout où il le

(1) *Ibid.*, t. I, p. 355.
(2) *L'Asile maritime*, Paris, 1913, p. 231.

juge convenable, comme il vendrait celui même dont il s'est servi pour faire la prise ou tout autre lui appartenant. » On ne saurait mieux dire.

Le même raisonnement s'applique à la cargaison transportée à bord de l'ex-prise. Evidemment, le neutre est dans son droit de frapper la prise d'une défense d'exporter, si cela lui paraît opportun, mais la vente même ne pourra en être préjugée. Le procédé n'est à recommander qu'à titre exceptionnel, étant donné que le port neutre ne doit jamais prendre le caractère d'un marché où, à toute occasion, les prises peuvent être vendues. Cette restriction est, d'autre part, contrebalancée par l'intérêt évident du neutre de ne pas avoir ses quais et docks encombrés par des prises déjà condamnées. Le capteur, enfin, doit pouvoir compter suffisamment sur l'efficacité du système pour qu'une reprise ou destruction de la part de son adversaire ne soit plus à craindre. Dans le cas d'innavigabilité, d'insurmontables réparations ou du mauvais état de la cargaison, la vente peut même s'opérer avant le jugement, mais sans préjudice pour le procès à suivre (1).

Tel est le bilan de ce chapitre dans son état actuel. Espérons que sa refonte ne tardera pas, étant donné l'importance des intérêts les plus légitimes qui sont en jeu.

(1) Cf. H. JAEKEL, *Die Rechtstellung der Kriegsshiffe Kriegführender in neutralen Gewässern*, Greifswald, 1910, p. 121-24.

LE CONFLIT ENTRE LE DANEMARK ET LA NORVÈGE CONCERNANT LE GROENLAND

PAR

Frede CASTBERG

Lecteur à l'Université de Christiania
Secrétaire au Ministère Norvégien des Affaires Étrangères.

Le conflit entre le Danemark et la Norvège concernant le Groenland a, pendant les dernières années, beaucoup ému l'opinion publique des deux pays. Le conflit comprend en partie des questions qui sont d'un assez grand intérêt au point de vue du droit international. Et comme il n'est pas impossible que l'affaire soit à la fin tranchée par un tribunal international, l'exposé suivant des points essentiels de l'affaire pourra peut-être intéresser le public juridique, même en dehors des pays du Nord.

Le Groenland est la plus grande île du monde, plus de 2 millions de kilomètres carrés. La côte occidentale du Groenland du point méridional (60° l. n. jusqu'à 74°30' l. n.) ainsi que la colonie d'Angmagssalik, sur la côte orientale, sont maintenant sous le régime danois. Le conflit actuel entre le Danemark et la Norvège vient de l'essai du Danemark d'étendre sa domination à tout le reste du Groenland.

Mais pour bien comprendre le différend qui en a été la conséquence, il faut connaître les traits principaux de l'histoire du Groenland.

Aux IXe et Xe siècles, l'*Islande* a été colonisée par des Norvégiens, qui, pour des raisons diverses, avaient quitté leur pays. Et c'est cette population norvégienne d'Islande qui a, la première fois, colonisé le Groenland. Ce pays a été découvert peu de temps avant l'an 1000 par Eirik Raude, un Norvégien, qui avait quitté son pays et s'était établi en Islande, mais qui avait

dû de même quitter ce dernier pays à cause des meurtres qu'il avait commis. Lui et d'autres hommes de race norvégienne, venant de l'Islande, constituèrent sur la côte occidentale du Groenland une société indépendante qui, au début, n'avait aucun lien politique ni avec l'Islande ni avec la Norvège. Cependant, lors de l'institution de l'archevêché norvégien à Nidaros, en 1152, l'église du Groenland y fut subordonnée. Et un peu plus de cent ans après, en 1261, la population groenlandaise se soumit volontairement au roi de Norvège (1). Quand vers la fin du XIVe siècle fut établie l'union entre le Danemark et la Norvège, le Groenland, en sa qualité de dépendance de la Norvège, suivit ce pays dans l'union.

Dans les premiers temps qui suivirent la soumission des colonies groenlandaises à la couronne de Norvège, il semble qu'il y ait eu des communications assez régulières entre la Norvège et le Groenland. Mais pendant le XIVe et le XVe siècle, les communications devinrent toujours plus rares et elles cessèrent ensuite totalement vers la fin du XVe siècle.

En Norvège, le souvenir de la dépendance lointaine et perdue depuis ne disparut jamais. Après plusieurs tentatives infructueuses de retrouver les anciennes colonies norvégiennes, le pasteur norvégien Hans Egede, en 1721, parvint à arriver aux endroits mêmes où avaient été situées ces anciennes colonies. La population norvégienne n'y existait plus; il n'y avait plus alors que des Esquimaux. Hans Egede qui, pour commencer, n'avait obtenu aucun appui de la part de la Couronne dano-norvégienne, et dont le projet de parvenir au Groenland n'avait pu se réaliser qu'avec l'aide d'une société privée de commerce à Bergen, établit sur la côte occidentale du Groenland la première colonie après la nouvelle découverte du pays (2). Deux ans après que Hans Egede eut abordé sur la côte du Groenland, le roi de Danemark et de Norvège a, par un « octroi » du 5 février 1723, accordé à la susdite société de commerce à Bergen le monopole de faire le commerce avec la population indigène du

(1) Voir sur l'histoire ancienne du Groenland: BULL, « Grönland og Norge i Middelalderen » (*Det Norske Geografiske Selskaps Aarbok*, 1919-1921, p. 1-36).

(2) Voir sur la nouvelle découverte du Grönland et sur les événements qui l'ont précédée: SOLLIED et SOLBERG, « Grönlands gjenopdagelse og den annen kolonisasjon (*Ibid.*, 1919-1921, p. 37 et suiv.).

Groenland. Cet octroi contenait aussi des dispositions sur l'exercice de la puissance publique dans les colonies groenlandaises. Le Groenland est désigné dans l'octroi : « le pays du Groenland, appartenant à Notre royaume de Norvège (1). » C'est bien en sa qualité de roi de Norvège que le Roi des deux pays a donné cet octroi.

Il ne peut donc pas être contesté que, de même que le Groenland appartenait dans le moyen âge (c'est-à-dire après 1261) à la Norvège, de même c'est le roi de Norvège qui, en 1723, a de nouveau soumis le pays — c'est-à-dire la partie méridionale de la côte occidentale — à une souveraineté d'Etat effective.

En conséquence, le Groenland a été plus tard, pendant toute la durée de l'union entre le Danemark et la Norvège, considéré comme une dépendance de la Norvège. Les affaires groenlandaises ont été le plus souvent traitées dans les bureaux norvégiens de l'Administration centrale à Copenhague, et des traités de géographie de ce temps représentent le Groenland comme appartenant à la Norvège (2).

Telle était la situation quand se sont produits, en 1814, des événements qui devaient entraîner de si graves conséquences pour la Norvège.

Le roi de Danemark et de Norvège, Frédéric VI, allié de Napoléon, fut contraint de conclure avec la Suède, le 14 janvier 1814, le traité de Kiel. Le Roi, qui était Danois et considérait certainement le Danemark comme sa patrie propre, céda par ce traité au roi de Suède le royaume de Norvège. Mais dans le traité il fut expressément stipulé que le Groenland ainsi que l'Islande et les îles de Ferroe ne suivraient pas la Norvège dans ectte cession (3).

La nation norvégienne n'a jamais reconnu comme valide cette cession de tout le royaume au souverain d'un autre pays. Le

(1) *Det under Vort Rigo Norge henhörende land Grönland.*

(2) Voir aussi HANS NANSEN, *Compendium Cosmographicum* (Copenhague, 1638), p. 122, et JOHAN HUBNER, *Fuldstaendig Geografi*, édition danoise (Copenhague, 1749), t. II, p. 139.

(3) C'est l'article 4 du traité de Kiel qui stipule que le royaume de Norvège sera cédé au Roi de Suède « avec tous les habitants, villes, ports, forteresse, villages et îles sur toutes les côtes de ce royaume, ainsi que les dépendances (la Groenlande, les Iles de Ferröe et Islande non comprises) ».

peuple s'est donné, le 17 mai 1814, une Constitution libre, qui subsiste encore aujourd'hui dans ses traits principaux. Et l'union qui, à l'automne de la même année, fut établie entre la Norvège et la Suède et qui a duré jusqu'à 1905, était une union entre deux Etats indépendants.

La nation norvégienne n'ayant pu reconnaître la validité de la cession de tout le royaume au roi de Suède, stipulée par le traité de Kiel, n'a pas non plus pu reconnaître le démembrement du royaume norvégien qui a eu lieu par cette cession. Certainement, Frédéric VI pouvait renoncer à son droit à la couronne de Norvège. Mais il n'avait pas le droit de renoncer à la métropole, la Norvège, et, en même temps, de réserver au Danemark les dépendances de la Norvège. On ne saurait contester que par ce démembrement le roi de Danemark a commis vis-à-vis de la Norvège une violation de droit. Il ne faut pas oublier, en effet, que la Norvège était, même en ce temps-là, un sujet de droit international, capable d'avoir des droits et des devoirs personnels (1). Et c'était bien à l'Etat norvégien qu'appartenait le Groenland (2). En sa qualité du roi de Norvège, le roi de l'Union, d'après la Constitution, n'avait pas le droit de faire, sans aucune nécessité, à l'avantage de l'autre partenaire de l'Union, le Danemark, un partage du royaume de Norvège. La loi constitutionnelle commune aux deux pays (« Kongeloven ») de 1665 prescrit dans son article 19 que les royaumes de Danemark et de Norvège, avec toutes leurs dépendances, demeureront intacts et non partagés. D'autre part, en sa qualité de roi de Danemark, le roi de l'Union, d'après le droit international, ne pouvait pas acquérir pour le Danemark une partie du royaume de Norvège, étant donné qu'une telle acquisition ne pouvait avoir lieu que par un acte qu'il n'avait, comme roi de Norvège, aucun droit de faire. Il va sans dire qu'un roi d'Union n'a aucun pouvoir de céder, contrairement à la Constitution de l'un des pays, une partie de ce pays à l'autre. Un tel acte doit être considéré comme nul au point de vue du droit international.

(1) Voir spécialement: AUBERT, *Norges folkerctlige stilling* et feu le professeur danois de droit public, MATZEN, « Til Norges folkeretlige stilling ». (dans le *Tidsskrift for Retsvidenskab*, 1901, p. 65 et suiv.).

(2) Voir ci-dessus, p. 3.

La disposition de l'article 4 du traité de Kiel, d'après laquelle le Groenland, l'Islande et les îles de Ferroe ne suivraient pas la Norvège, a donc toujours été considérée en Norvège comme une violation flagrante des droits de ce pays. Et ce sont les sentiments d'amertume et de douleur ressuscités après ces événements de 1814, qui expliquent la vigueur avec laquelle l'opinion publique en Norvège s'est opposée à la tentative du Danemark d'étendre depuis sa domination à tout le reste du Groenland, non colonisée jusqu'à maintenant.

D'ailleurs, le Danemark prétend que, sans égard à la manière dont on envisage le traité de Kiel et la disposition concernant le Groenland dans l'article 4 dudit traité, le droit du Danemark au Groenland est maintenant en tout cas incontestable. On fait valoir que la Norvège a, en 1826, conclu avec le Danemark un traité de commerce, dont l'article 5 nomme parmi les colonies danoises le Groenland (1). Il est cependant difficile de voir dans ces mots autre chose qu'une reconnaissance purement *de facto* de ce que le Groenland est en fait soumis au Danemark.

Plus convaincant est l'argument qu'on tire du côté danois de la convention entre les deux pays du 1er septembre 1819, concernant la participation de la Norvège aux dettes communes contractées pendant l'Union. D'après cette convention, la Norvège devait payer au Danemark 3 millions d'écus et les réclamations réciproques des deux pays à raison de leur ancienne union devaient ainsi être considérées comme définitivement réglées (2). Deux ans après, le Storting norvégien décida que la Norvège devait payer lesdits 3 millions d'écus et prit une

(1) L'article 5 du traité du 2 novembre 1826 commence ainsi: « Les colonies des Hautes Parties Contractantes, y compris, pour ce qui concerne le Danemark, le Groenland, l'Islande et les Iles Ferröe, sont », etc.

(2) L'article 9 de la convention est ainsi conçu: « Tout ce qui concerne le traité de Kiel en général, et nommément son sixième article, étant ainsi envisagé comme entièrement réglé, S. M. le Roi de Danemark et S. M. le Roi de Suède et de Norvège déclarent qu'aucun payement ultérieur, hormis ce qui est stipulé actuellement, ne sera, soit à titre dudit traité, soit pour cause de l'ancienne union entre le Danemark et la Norvège, exigé de part et d'autre, ni par le Gouvernement danois du Gouvernement norvégien ou des sujets norvégiens, ni par le Gouvernement norvégien du Gouvernement danois ou des sujets danois; de même qu'aucune prétention qui, à ce titre ou pour cette cause, a pu être avancée jusqu'à présent des deux côtés, ne sera désormais prise en considération ou mise en discussion qu'en tant qu'elle s'accorde avec les termes et les principes de cette convention, qui annule de fait et de droit toute redevance ultérieure de part et d'autre. »

résolution qui comprit, de même que la convention, un abandon total des prétentions réciproques (1). Quand on rapproche les dispositions de la convention et de la résolution du Storting de la correspondance diplomatique qui a eu lieu avant la conclusion de la convention (2), il faut, à mon avis, admettre que la Norvège a valablement renoncé, par cette convention, à son droit légitime à sa vieille dépendance du Groenland. En Norvège, tout le monde n'a pas voulu admettre qu'il faut attribuer à la convention et à la résolution du Storting le sens d'une renonciation aux vieilles dépendances. En tout cas — et sur ce point il ne semble pas y avoir de divergences d'opinion en Norvège — il ne faut voir dans cette convention et dans la résolution du Storting que le résultat de la forte pression dont l'Etat norvégien, alors si faible et si isolé, a été l'objet de la part des grandes puissances et du Danemark (3). Donc, s'il y a renonciation, il ne faut pas la considérer comme un acte de justice et d'équité. La violation de droit qui a eu lieu à Kiel en 1814 est en Norvège toujours considérée comme non réparée.

* * *

Les établissements en Groenland qui, en 1814, passèrent en fait de la Norvège au Danemark, s'étendaient de 60° l. n. jusqu'à 73° l. n. sur la côte occidentale (4). En 1894, l'Etat danois établit la station de mission et de commerce *Angmagssalik* à la côte orientale du Groenland (65° 30 l. n.) (5), et en 1905 l'Etat fit annoncer que le domaine colonial sur la côte occidentale s'étendait maintenant jusqu'à 74° 30' l. n. (6).

Tout le reste de ce pays arctique énorme, c'est-à-dire tous les glaciers de l'intérieur, la partie septentrionale de la côte occi-

(1) Résolution du Storting du 29 mai 1821.

(2) Voir *Det norske geografiske selskaps aarbok*, 1919-1921, p. 184-5.

(3) L'agent principal dans la politique des grandes puissances vis-à-vis de la Norvège était le ministre des Affaires étrangères du Roi de Prusse, le comte Chr. Bernstorff, qui antérieurement avait été sujet danois et ministre des Affaires étrangères du Roi de Danemark.

(4) Décret royal du 18 mars 1776.

(5) *Underretning til söfarende i Davisstrædet* (Avertissement aux navigateurs dans le détroit de Davis), émis par le ministère danois de l'Intérieur, le 8 mai 1894.

(6) *Underretning til söfarende i Davisstrædet*, du 8 mars 1905.

vis-à-vis de la Norvège en 1919. Ce n'est qu'en 1921, alors qu'il y avait en Norvège un ministère autre que celui de 1919, que le ministre danois d'alors, M. Kruse, a, par écrit et se référant à la communication orale de M. Ihlen, demandé au Ministère des Affaires étrangères à Christiania que le Gouvernement norvégien reconnaisse la souveraineté du Danemark sur tout le Groenland.

Des recherches qui furent entreprises à l'occasion de cette demande formelle du Gouvernement danois, il ressortit que des pêcheurs et des chasseurs norvégiens exerçaient depuis très longtemps une assez grande activité sur la côte orientale du Groenland et dans la mer le long de la côte. Et la crainte se fit jour en Norvège de voir le Danemark vouloir, le cas échéant, étendre à tout le Groenland le monopole d'Etat qu'il maintient dans le Groenland colonisé, et qui embrasse le commerce avec les indigènes et aussi toute navigation sur le pays. C'est pourquoi le ministre des Affaires étrangères M. Michelet, successeur de M. Ihlen, fit savoir au ministre de Danemark à Christiania que la Norvège ne pourrait renoncer à aucun des droits à la pêche et à la chasse que des Norvégiens avaient jusque-là exercés au Groenland et dans les parages groenlandais. Trois jours après que le ministre norvégien des Affaires étrangères eut fait cette communication au ministre danois, le ministère danois de l'Intérieur rendit, à la date du 10 mai 1921, un décret (1) d'après lequel tout le Groenland était soumis à l'administration danoise, c'est-à-dire que le système du monopole était établi pour tout le Groenland.

Ce décret qui, d'après sa teneur, comprenait une interdiction totale de l'activité traditionnelle des pêcheurs et chasseurs norvégiens sur la côte orientale du Groenland, provoqua beaucoup d'irritation en Norvège. Il faut remarquer qu'à peu près toute l'activité de pêche et de chasse qui s'est exercée sur la côte orientale du Groenland et dans une zone plus ou moins large de la mer adjacente, l'a été par des Norvégiens (2). Chose au surplus

(1) *Bekjentgjörelse om oprettelse af handels-, missions og fangststationer i Grönland.*

(2) Une société danoise qui fut fondée il y a quelques années, la « Ost-Grönlandske Kompagni », a exercé une certaine activité de chasse et de pêche sur la côte orientale du Groenland. Cette société n'a cependant pu vivre que grâce à l'appui financier de l'Etat.

toute naturelle, puisque la population des côtes norvégiennes a beaucoup d'expérience en ce qui concerne la chasse dans les mers glaciales, et que la nature et le climat de la Norvège occidentale et septentrionale ont développé dans la population des qualités bien propres à cette activité. En Norvège, on ne pouvait pas comprendre quels étaient les intérêts réels qui pouvaient déterminer le Danemark à vouloir accaparer le Groenland oriental et même à y établir le monopole d'Etat. La nécessité de protéger les Esquimaux ne pourrait être invoquée, puisque tout le Groenland oriental, sauf Angmagssalik, n'a pas d'habitants. Aussi, le désir du Danemark d'étendre sa souveraineté sur tout le Groenland et de soumettre tout le pays au monopole danois devait nécessairement ressusciter en Norvège les souvenirs des anciens liens entre la Norvège et la colonie groenlandaise et la façon dont la Norvège, en 1814, fut privée de cette colonie. C'est pourquoi l'amertume contre le Danemark est devenue plus forte qu'elle ne l'eût été si des intérêts économiques s'étaient seuls trouvés en jeu.

D'autre part, on s'est beaucoup étonné au Danemark de ce que les gouvernements norvégiens qui ont succédé au gouvernement dont était membre M. Ihlen, n'eussent pas voulu reconnaître la souveraineté du Danemark sur tout le Groenland, malgré l'assurance donnée en 1919 par M. Ihlen au ministre danois que le Gouvernement norvégien ne ferait pas de difficultés pour le règlement de l'affaire. Le Gouvernement danois semble vouloir prétendre que les paroles de M. Ihlen constituaient une déclaration engageant en droit l'Etat norvégien et susceptible, au besoin, de remplacer une déclaration formelle et écrite de reconnaissance (1).

C'est cependant, semble-t-il, attribuer aux propos de M. Ihlen un effet juridique qu'ils n'ont pas. Dans les relations diplomatiques, il est assez souvent nécessaire pour un gouvernement de

(1) Par lettre du 10 mai 1921, le Ministre de Danemark à Christiania a fait savoir au Ministre des Affaires étrangères de Norvège que le ministère des Affaires étrangères danois ne désirait pas que des démarches ultérieures fussent entreprises pour obtenir du Gouvernement norvégien une déclaration écrite, mais que le ministère voulait se contenter de la « promesse orale » qui avait été donnée par M. Ihlen (« det i sin tid fra norsk side mundtligt afgivne tilsagn »). (Voir le communiqué norvégien du 8 novembre 1921.)

charger son représentant auprès d'un autre gouvernement de chercher, pour ainsi dire « sous main », à s'orienter sur la ligne de conduite que suivra, dans l'affaire dont il s'agit, le gouvernement étranger. Quand un ministre plénipotentiaire s'adresse de cette façon « sous main » à un ministre des Affaires étrangères d'un autre Etat, on sait généralement des deux côtés que le but de cette démarche orale est seulement d'obtenir une orientation, et non d'obtenir en réponse une promesse engageant l'Etat au point de vue du droit international. Peut-être faut-il admettre que la réponse qui est faite à la démarche du ministre étranger peut, dans certains cas, engager pour ainsi dire « politiquement » le gouvernement dont le ministre des Affaires étrangères a fait ladite réponse. Mais celle-ci n'a pas la force d'un traité, elle ne constitue pas une obligation de droit international.

Il semble bien que c'est justement une telle démarche « sous main » qu'a fait le ministre de Danemark en juillet 1919, et que la réponse qui y a été faite a un caractère correspondant. C'est pourquoi les gouvernements norvégiens postérieurs ne se sont pas crus engagés par les propos de M. Ihlen après qu'on a su que le Danemark voulait soumettre tout le Groenland au monopole d'Etat, et après qu'on a compris en Norvège toute l'importance de l'affaire, surtout au point de vue historique et national.

Du côté norvégien on a aussi invoqué la règle de droit intertional d'après laquelle un ministre des Affaires étrangères ne peut engager son pays que dans la mesure où la Constitution de ce pays l'autorise à le faire (1). Or, d'après la Constitution nor-

(1) Beaucoup d'auteurs de droit international enseignent un peu vaguement que « les compétences » ou « les attributions » d'un ministre des Affaires étrangères sont déterminées par la constitution du pays en question. Ainsi DE LOUTER, *Le Droit International Positif* (1920), t. II, p. 15; HARTMANN, *Institutionen des Völkerrechts* (1878), p. 81-2; RIVIER : *Lehrbuch des Völkerrechts* (2e édit. 1899), p. 257; PRADIER-FODÉRÉ: *Cours de Droit Diplomatique* (2e édit. 1898), p. 259-60; VON MARTENS, *Völkerrecht* (1886), t. II, p. 12; VON ULMANN, *Völkerrecht* (1908), p. 161-2; NYS, *Droit International* (1912), t. II, p. 386; SATOW, *Diplomatic Practice* (1917), t. I, p. 8; GJELSVIK, *Lærebok i folkerett* (1915), p. 224. — Il y en a quelques-uns qui ont nettement exprimé l'avis que le ministre des Affaires étrangères n'engage son pays que dans la mesure où la constitution du pays l'autorise à le faire. Ainsi: LISZT, *Das Völkerrecht* (11e édit.), 1918, p. 156; HERMANSON, *Föreläsningar i Folkrätt* (1901), p. 75; ZORN, *Grundzüge des Völkerrechts* (1903), p. 82, et le professeur danois MATZEN, *Forelæsninger over den positive folkeret*

végienne, la question de savoir s'il faut reconnaître la souveraineté d'un autre Etat sur des territoires sans maître et auxquels des intérêts norvégiens importants sont attachés, ne peut pas être tranchée par un ministre à lui seul. La question doit être décidée par le Roi en conseil de ministres (1). Et il est certain que quand bien même M. Ihlen, avant de répondre au ministre de Danemark en juillet 1919, aurait conféré avec ses collègues du gouvernement, l'affaire n'a pas été décidée par le Roi en conseil de ministres. Le fait qu'aucune décision royale n'a été prise, prouve d'abord que le ministre savait bien qu'il ne s'agissait pas du tout de contracter une obligation de droit international engageant le pays. Ce fait suffit à priver la soi-disant « promesse » de M. Ihlen de tout effet juridique.

Puisque la Norvège n'a pas reconnu la souveraineté du Danemark sur tout le Groenland, les parties non colonisées de ce pays, comme tout le Groenland oriental, sont, dans les relations entre le Danemark et la Norvège, à considérer toujours comme *terra nullius*. Le fait que d'autres Etats, sans connaître les intérêts spéciaux de la Norvège en Groenland, ont reconnu la souveraineté du Danemark sur tout le pays, n'engage pas — cela va sans dire — la Norvège. Le Danemark ne peut non plus invoquer le droit de l'occupant. En dehors du domaine colonial du Groenland (c'est-à-dire la côte occidentale jusqu'à 74° 30' l. n. et Angmagssalik sur la côte orientale), le Groenland n'a jamais été occupé. Pour acquérir la souveraineté par occupation, il est indispensable, même dans les pays arctiques, que l'occupation ait au moins une certaine effectivité (2). Or, on ne saurait pré-

(1900), p. 148. — Il y a aussi quelques auteurs qui prétendent que la puissance du ministre ne dépend pas exclusivement de la constitution du pays; ainsi GAREIS, *Institutionen des Völkerrechts* (1901), p. 110; FRIEDRICH, *Grundzüge des Völkerrechts* (1915), p. 26; et HALL, *International law* (1904), p. 297. — Enfin plusieurs auteurs de traités de droit international public ne donnent aucun avis sur la question. Ainsi: BONFILS, MÉRIGNHAC, FUNCK-BRETANO et SOREL, DESPAGNET, FURGUSON, HERSHEY, FIORE et d'autres.

(1) D'après l'article 26 de la Constitution, le Roi est qualifié pour conclure les traités et faire représenter l'état vis-à-vis des Etats étrangers, et l'article 28 dit que toutes les affaires « d'importance » doivent être tranchées par le Roi en Conseil de Ministres.

(2) Voir JAMES BROWN SCOTT, « Arctic Exploration and International law » (*American Journal of International Law*, 1909), et WAULTRIN, « La Question de la Souveraineté des Terres Arctiques » (*Revue Générale de Droit International Public*, 1908, p. 417). Voir aussi TH. BALCH dans cette même *Revue*, 1919, p. 441.

tendre que les vastes littoraux du Groenland septentrional et oriental ont été l'objet d'une occupation effective de la part de l'Etat danois.

A cause surtout des sentiments nationaux et des souvenirs historiques qui ont été réveillés chez le peuple norvégien par la tentative du Danemark d'acquérir tout le Groenland, on ne peut s'imaginer qu'aucun gouvernement norvégien puisse reconnaître la souveraineté du Danemark sur tout le Groenland. Même des concessions du côté du Danemark aux intérêts norvégiens de chasse et de pêche en Groenland ne rendront pas, semble-t-il, une telle reconnaissance possible (1). Cependant, conformément au désir que le Storting norvégien a exprimé l'été dernier, des pourparlers ont été entamés entre les deux pays par quatre négociateurs de chaque pays (2). Ces pourparlers ont commencé à Copenhague l'année dernière, en septembre, et vont continuer à Christiania cette année. Si, par ces négociations, on n'aboutit à aucun résultat, il faut s'attendre à voir le conflit porté devant un tribunal international (3).

Janvier 1924.

* * *

Les pourparlers à Christiania ont abouti le 28 janvier de cette année à un projet de convention et d'échange de notes, ayant pour but de régler les intérêts pratiques concernant le Groenland oriental sans préjuger les points de vue des deux pays relatifs à la question de souveraineté.

Ce projet vient d'être approuvé par le Storthing norvégien et le Rigsdag danois.

(1) Le Gouvernement danois s'est déclaré prêt à chercher à faire un arrangement de façon que les dommages subis par des sujets norvégiens à cause de l'établissement du monopole dans tout le Groenland soient réparés.

(2) Les négociateurs danois sont: M. *Christensen*, ancien président du Conseil; M. M. *Stauning*, et le Baron *Reedtz-Thott*, membres du Rigsdag, et M. *Hassing-Jörgensen*, ancien ministre.

Les négociateurs norvégiens sont: M. *Mowinckel*, ancien ministre des Affaires étrangères; M. *Hambro*, membre du Storting; M. *Högset*, président du Lagting; et M. *Koht*, professeur d'histoire à l'Université de Christiania.

(3) Le Danemark et la Norvège ont tous les deux signé la disposition facultative qui est annexée aux statuts de la Cour permanente de Justice Internationale du 16 décembre 1920.

Le projet de convention et les notes qui devront être échangées sont ainsi conçus :

PROJET DE CONVENTION ENTRE LA NORVÈGE ET LE DANEMARK RELATIVE AU GROENLAND ORIENTAL.

ARTICLE PREMIER. — Les stipulations de la présente Convention s'appliquent au Groenland oriental, lequel, pour les fins de la présente Convention, est défini comme formant la partie de la côte orientale du Groenland avec les eaux adjacentes qui s'étend du Lindenows fjord (60°27' de latitude nord) au Nordöstrundingen (81° de latitude nord), le district d'Angmagssalik toutefois excepté.

ART. 2. — Sous réserve des conditions stipulées par la présente Convention, les navires auront libre accès aux régions visées à l'article précédent; l'équipage et d'autres personnes à bord auront le droit d'y débarquer, d'y hiverner et de s'y livrer à la chasse et à la pêche.

ART. 3. — La chasse et la pêche ne doivent pas être pratiquées d'une manière excessive de façon à compromettre l'existence même des espèces d'animaux rares ou utiles, tels que le bœuf musqué et l'eider.

Si, à la suite des expériences recueillies, il paraît désirable que dans chacun des deux pays il soit pris certaines mesures, comme, par exemple, défense d'importer le produit de la chasse ou de la pêche, afin d'empêcher l'extermination des espèces d'animaux rares ou utiles ou pour conserver ou rétablir le nombre d'animaux de telles espèces, les deux Parties Contractantes se déclarent d'accord pour entamer à ce moment-là des négociations pour que des mesures uniformes soient adoptées par les deux pays.

ART. 4. — Dans les régions visées à l'article 1er, des personnes ou sociétés pourront prendre des terres en possession pour en faire usage, à condition que le terrain pris en possession soit réellement utilisé et exploité d'une manière effective, comme, par exemple, aux fins d'emmagasinage ou de construction d'habita-

tions, et pourvu qu'elles n'aient pas déjà été prises en possession par quelqu'un d'autre.

Le droit tombe en déchéance si le preneur en possession ou son délégué n'a pas visité le lieu au cours de cinq ans consécutifs.

Art. 5. — Dans les régions visées à l'article 1er, des stations météorologiques, télégraphiques et téléphoniques ainsi que des institutions scientifiques ou humanitaires pourront être établies.

Art. 6. — Dans le cas où la colonisation projetée d'Esquimaux à Scoresbysund sera réalisée, les stipulations de la présente Convention ne pourront faire obstacle à ce que le terrain nécessaire à cet effet puisse lui être réservé, et qu'il puisse être pris les mesures spéciales, qu'exigent les égards à l'existence de la population indigène du Groenland.

Art. 7. — Les deux Parties Contractantes se réservent le droit d'amender d'un commun accord la présente Convention, si cela paraît désirable, à la suite d'expériences recueillies.

Art. 8. — Au cas où il s'élèvera entre les deux Gouvernements des divergences d'opinion quant à l'interprétation de la présente Convention, les deux Parties Contractantes sont d'accord pour reconnaître comme obligatoire la juridiction de la Cour Internationale de La Haye, établie par la Société des Nations.

Art. 9. — La présente Convention entrera en vigueur pendant vingt ans à partir du 1er mai 1924, et si avant l'expiration des dix-huit premières années elle n'a été dénoncée par l'une ou l'autre des deux Parties Contractantes au moins deux ans avant l'expiration de cette période de vingt années, elle sera valable pour vingt autres années

En foi de quoi, les Plénipotentiaires respectifs des deux Gouvernements ont signé la présente Convention.

Fait en deux exemplaires en norvégien et en danois, à Copenhague, le . . . . . .

Les délégations proposeront à leurs Gouvernements de pro-

céder simultanément à la signature de la Convention mentionnée ci-dessus, à un échange de notes rédigées comme suit :

Note du Ministre de Norvège à Copenhague au Ministre des Affaires Etrangères de Danemark.

« Monsieur le Ministre,

« D'ordre de mon Gouvernement, j'ai l'honneur de faire à Votre Excellence la communication suivante :

« Au moment où le Gouvernement norvégien, pour prévenir des conflits et pour renforcer les relations amicales qui existent entre la Norvège et le Danemark, procède à la signature d'une Convention concernant le Groenland oriental, il déclare qu'il se réserve, en principe, son point de vue dans les questions touchant le Groenland qui ne sont traitées dans la Convention, de sorte que, par elle, rien ne soit préjugé ni rien abandonné ou perdu. »

Note du Ministre des Affaires Etrangères de Danemark au Ministre de Norvège à Copenhague.

« Monsieur de Ministre,

« En vous accusant réception de Votre note du . . . . . j'ai l'honneur de porter à Votre connaissance ce qui suit :

« Au moment où le Gouvernement danois, pour prévenir des conflits et pour renforcer les relations amicales qui existent entre la Norvège et le Danemark, procède à la signature d'une Convention concernant le Groenland oriental, il déclare qu'il se réserve, en principe, son point de vue dans les questions touchant le Groenland qui ne sont traitées dans la Convention, de sorte que, par elle, rien ne soit préjugé, ni rien abandonné ou perdu. »

27 juin 1924.

ACTUALITÉS

Projet de conventions portant institution de Commissions de conciliation entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède.

Le 28 février 1924 s'est réunie à Stockholm une conférence internationale à laquelle ont pris part des délégués du Danemark, de la Finlande, de la Norvège et de la Suède aux fins d'instituer, par la voie de conventions bilatérales entre ces Etats, des commissions de conciliation sur le type de celles dont l'adoption a été recommandée par l'Assemblée de la Société des Nations aux Etats Membres (Résolution de l'Assemblée du 22 septembre 1922) (1).

A cette conférence, qui s'est terminée le 4 mars, ont pris part : pour le Danemark, M. H. Zahle, ministre de Danemark à Stockholm ; pour la Finlande, M. E. Erich, ancien président du Conseil des ministres ; pour la Norvège, M. Wallebaeck, ministre de Norvège à Stockholm ; pour la Suède, M. O. Undén, ancien ministre de la Justice, professeur à l'Université d'Uppsala, qui avait participé aux travaux de la commission spéciale qui avait élaboré à Genève (23-27 mai 1922) le projet de résolution relatif à la procédure de conciliation ultérieurement adopté par l'Assemblée.

On se souvient que c'est à l'initiative des gouvernements norvégien et suédois que la question de l'organisation de la procédure de conciliation directe par commissions avait été posée devant l'Assemblée et l'on doit se féliciter de l'heureuse application qui vient d'être faite de ce système par les Etats qui, dès la première heure, s'en étaient déclarés partisans.

Le projet de convention dont nous donnons le texte ci-après

(1) Voir dans cette *Revue*, 1923, p. 21, notre étude sur « La procédure de conciliation devant la Société des Nations », avec le texte de la résolution adoptée par l'Assemblée.

indique nettement dans son préambule l'intention des Etats signataires d'appliquer, dans un esprit conforme au Pacte, les principes formulés dans la résolution de l'Assemblée. C'est donc dans les cadres du Pacte, et tout spécialement sous réserve des droits et obligations mentionnés à son article 15, que seront conclus les engagements consignés dans ce projet. Parmi les clauses qu'il contient, nous relevons les dispositions suivantes :

L'article 2 prévoit le cas où un différend porté par une des parties devant la Commission est en même temps déféré par l'autre à la Cour permanente de Justice internationale ou à un tribunal d'arbitrage, en vertu « soit du statut de la Cour, soit de tout autre accord conclu entre elles » (article 1er). Il impose dans ce cas à la Commission l'obligation de surseoir à l'examen de l'affaire jusqu'à décision sur ce conflit de juridiction par la Cour ou par le tribunal arbitral.

Pour la composition des commissions de conciliation, la résolution adoptée par l'Assemblée offrait aux Etats le choix entre deux modalités : constitution immédiate de la commission avec désignation anticipative de tous ses membres; nomination directe du seul président, auquel viennent s'adjoindre ultérieurement les autres conciliateurs désignés à l'occasion de chaque différend par les parties, en tenant compte des connaissances techniques, spéciales et variables qu'exige son règlement. Le projet adopté à Stockholm donne la préférence au premier procédé. « La Commission devra être constituée dans les six mois qui suivront l'échange des ratifications de la Convention » (art. 3, alinéa 2). « Les membres de la Commission sont nommés pour trois ans » (art. 4). Les inconvénients assez sérieux que peut présenter le système de la désignation anticipative sont rachetés dans une certaine mesure par la faculté que l'article 5 offre aux parties de « remplacer l'un des membres désignés par elles par une personne possédant une compétence spéciale dans la matière. »

Notons enfin que la liaison que la résolution de l'Assemblée a voulu établir entre la procédure de conciliation directe par commissions et les organes de la Société des Nations se trouve pleinement assurée par la disposition de l'article 7, alinéa 2, aux termes de laquelle « la partie ayant saisi la Commission du différend en avisera le Secrétaire général de la Société des Nations » (art. 2 du Règlement de Genève); par celle de l'article 8, qui, en principe, fixe le lieu de réunion de la Commission au siège de la Société des Nations (art. 3 du Règlement de Genève); par celle de l'article 9, alinéa 2, qui prévoit que la Com-

mission pourra demander au Secrétaire général de la Société des Nations l'assistance du Secrétariat, si la Commission en a besoin pour ses travaux » (art. 3 du Règlement de Genève).

CH. DE VISSCHER.

(Le Chef d'Etat). . . . . et (Le Chef d'Etat) . . . . . animés du désir de favoriser le développement de la procédure de conciliation des différends internationaux dans un esprit conforme au Pacte de la Société des Nations,

décidés à réaliser, dans les rapports entre les deux Etats, les principes de la résolution de l'Assemblée de la Société des Nations, en date du 22 septembre 1922, tendant à l'institution de commissions de conciliation par voie de conventions entre les Etats,

ont résolu de conclure à cet effet une Convention et ont nommé leurs plénipotentiaires, savoir:

(Le Chef d'Etat):
(Le Chef d'Etat):

ARTICLE PREMIER

Les Parties contractantes s'engagent à soumettre, aux fins d'enquête et de conciliation, à une Commission permanente, constituée dans les conditions prévues ci-dessous, tous différends, de quelque nature qu'ils soient, qui n'auraient pu être résolus par la voie diplomatique dans un délai raisonnable et qui ne doivent pas être déférés aux termes, soit du Statut de la Cour Permanente de Justice internationale, soit de tout autre accord conclu entre Elles, à la dite Cour ou à un tribunal d'arbitrage.

ARTICLE 2.

Si un différend, dont l'une des Parties a saisi la Commission, est porté par l'autre Partie, conformément aux dispositions visées à l'article premier, devant la Cour Permanente ou un tribunal d'arbitrage, la Commission suspendra l'examen du différend jusqu'à ce que la Cour ou le tribunal ait statué sur la compétence.

ARTICLE 3.

La Commission se compose de cinq membres. Chaque Etat en désigne deux, dont l'un peut être choisi parmi ses propres nationaux. Le cinquième, qui remplit les fonctions de Président, doit appartenir à une autre nationalité que celles des autres membres de la Commission. Le Président est désigné d'un commun accord par les Parties. Au cas où cet accord ne pourrait s'établir, sa nomination sera effectuée à la requête de l'une des Parties, par le Président de la Cour Permanente de Justice internationale ou, si celui-ci est ressortissant d'un des Etats contractants, par le Vice-Président de la Cour.

La Commission devra être constituée dans les six mois qui suivront l'échange des ratifications de la présente Convention.

ARTICLE 4.

Les membres de la Commission sont nommés pour trois ans. Sauf accord contraire entre les Parties, ils ne pourront pas être révoqués pendant la durée de leur mandat. En cas de décès ou de retraite de l'un d'eux, il devra être pourvu à son remplacement pour le reste de la durée de son mandat, si possible dans les deux mois qui suivront et, en tout cas, aussitôt qu'un différend aura été soumis à la Commission.

ARTICLE 5.

Dans un délai de quinze jours, à dater de celui où l'un des Etats contractants aura porté un différend devant la Commission, chacune des Parties pourra, pour l'examen du litige visé, remplacer l'un des membres désignés par elle par une personne possédant une compétence spéciale dans la matière, sous réserve, toutefois, de la règle stipulée à l'article 3 concernant la nationalité des membres de la Commission.

La Partie qui voudrait user de ce droit, en avertira immédiatement la Partie adverse; dans ce cas, celle-ci a la faculté d'user du même droit, dans un délai de quinze jours à partir de celui où l'avertissement lui est parvenu.

ARTICLE 6.

Si, à l'expiration du mandat d'un membre, il n'est pas pourvu à son remplacement, son mandat est censé renouvelé pour une période de trois ans; toutefois, sur la demande de l'une des Parties, les fonctions du Président doivent cesser à la fin de son mandat.

Un membre dont le mandat expire pendant la durée d'une procédure en cours continue à prendre part à l'examen du différend jusqu'à ce que la procédure soit terminée, nonobstant le fait que son remplaçant ait été désigné.

ARTICLE 7.

Les différends sont portés devant la Commission par la notification qui en est faite par l'une des Parties au Président de la Commission. Cette notification doit être portée immédiatement à la connaissance de la Partie adverse. Le Président doit convoquer la Commission dans le plus bref délai.

La Partie ayant saisi la Commission du différend en avisera le Secrétaire général de la Société des Nations.

ARTICLE 8.

Les Parties s'engagent à fournir à la Commission toutes les informations utiles et à lui faciliter, à tous égards, l'accomplissement de sa tâche.

La Commission pourra demander au Secrétaire général de la Société des Nations l'assistance du Secrétariat, si la Commission en a besoin pour ses travaux.

ARTICLE 9.

La Commission se réunit au siège de la Société des Nations, à moins que les Parties ne lui aient assigné, dans un cas particulier, un autre lieu de réunion.

ARTICLE 10.

Les Parties ont le droit de nommer des agents spéciaux auprès de la Commission qui devront en même temps servir d'intermédiaires, entre elles et la Commission.

ARTICLE 11.

Les débats devant la Commission ne sont publics que si la Commission, d'accord avec les Parties, en décide ainsi.

ARTICLE 12.

La procédure devant la Commission est contradictoire.

La Commission réglera elle-même la procédure, en tenant compte, à défaut d'une décision contraire prise à l'unanimité, des dispositions contenues au titre III de la Convention de La Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux, du 18 octobre 1907.

ARTICLE 13.

Sous réserve des dispositions contraires de la présente Convention, les décisions de la Commission sont prises à la majorité simple. Chaque membre dispose d'une voix, celle du Président étant décisive en cas de partage. La Commission peut délibérer valablement si tous les membres ont été dûment convoqués, et si le Président et au moins deux autres membres sont présents.

ARTICLE 14.

La Commission fera un rapport sur chaque différend qui lui a été soumis. Le rapport comportera un projet de règlement du différend, si les circonstances y donnent lieu ou si trois au moins des membres de la Commission se mettent d'accord sur un tel projet.

L'avis motivé des membres restés en minorité sera consigné dans le rapport.

ARTICLE 15.

Sous réserve du droit des Parties de prolonger ce délai, la Commission doit achever ses travaux dans un délai de six mois, à dater du jour où le différend a été porté devant la Commission.

Le temps durant lequel les travaux de la Commission sont suspendus selon les dispositions de l'article 2 n'est pas compris dans le délai susmentionné.

ARTICLE 16.

Le rapport de la Commission est signé par le Président et porté sans délai à la connaissance des Parties et du Secrétaire général de la Société des Nations.

Les Parties s'engagent à porter à leur connaissance réciproque dans un délai raisonnable si elles acceptent les constatations du rapport et les propositions qu'il renferme.

Il appartient aux Parties de décider, d'un commun accord, si le rapport de la Commission doit être publié immédiatement. Toutefois, même

à défaut de cet accord, la Commission pourra, en cas de raisons spéciales, procéder à la publication immédiate du rapport.

ARTICLE 17.

Chacune des Parties indemnisera les membres de la Commission nommés par elle et fournira la moitié de l'indemnité du Président.

Les Parties doivent chercher à s'entendre pour que, des deux côtés, les indemnités des membres de la Commission soient fixées d'après les mêmes chiffres.

Chaque Partie supportera les frais de procédure encourus par elle et la moitié de ceux déclarés communs par la Commission.

ARTICLE 18.

La présente convention sera ratifiée et les ratifications seront échangées à . . . . . , aussitôt que faire se pourra. Elle entrera en vigueur immédiatement après l'échange des ratifications et aura une durée de cinq années à dater de l'échange des ratifications. Si elle n'a pas été dénoncée six mois au moins avant l'expiration de ce délai, elle restera en vigueur pendant une nouvelle période de cinq ans et sera ainsi de suite censée renouvelée chaque fois pour cinq ans, sauf dénonciation six mois au moins avant l'expiration de la précédente période de cinq ans.

En foi de quoi les plénipotentiaires respectifs ont signé la présente convention et y ont apposé leurs cachets.

Fait à . . . . . , le . . . . . de l'an

L'INCERTITUDE ET LA COMPLEXITÉ DU DROIT AMÉRICAIN ET LA CRÉATION DE L' « AMERICAN LAW INSTITUTE »

PAR

Marcel DE GALLAIX

Docteur en droit.

Quiconque de nos juristes s'est avisé d'aborder un problème de droit anglo-américain se souvient assurément de l'embarras dont il fut saisi lorsqu'il lui fallut s'assurer une méthode de recherches. La littérature juridique « continentale » est vaste, sans doute. Elle reste cependant, en abondance, bien inférieure à la littérature anglaise; et toute idée de comparaison disparaît si l'on se tourne vers la littérature américaine.

L'abondance ne serait qu'un moindre défaut s'il régnait dans cette littérature juridique anglo-américaine un ordre facilement

assimilable au juriste étranger. Mais il en est tout autrement. Des collections de décisions et des collections de lois d'une ampleur inconnue chez nous; des traités n'étudiant qu'un fragment restreint du droit privé, subdivisé suivant des procédés qui semblent arbitraires; d'innombrables monographies; des ouvrages d'allure philosophique servant d'introduction à l'étude du droit; d'immenses encyclopédies d'une valeur scientifique relative. Ajoutez à cela, lorsqu'on ouvre l'un de ces volumes, une terminologie riche et peu sûre; des notions et des institutions qui nous sont absolument étrangères; d'autres dont la similitude apparente prête à des confusions; enfin, le développement parallèle des deux systèmes du *common law* et de l'*equity*.

Il y a là de quoi décourager les volontés les plus patientes.

Toutefois, en Angleterre, récemment, un grand pas a été fait. Réalisant une idée qu'il caressait depuis 1905, M. Jenks, avec l'aide de collaborateurs, a fait paraître en 1917 un *Digest of the law of England,* traduit en français par les soins de la Société de législation comparée. C'est l'ensemble des principes du droit anglais que M. Jenks nous présente sous forme codifiée. A côté de cet ouvrage, il nous a donné aussi une refonte, en quatre volumes, des *New Commentaries on the laws of England* de Stephens (1841), ouvrage qui ne faisait que reproduire les fameux commentaires de Blackstone. Enfin, l'on peut encore citer son précieux *Abrégé de l'histoire du droit anglais.* Les juristes continentaux ont donc aujourd'hui, grâce aux travaux de M. Jenks, des moyens sûrs d'approcher l'étude du droit anglais.

En Amérique, rien de semblable n'existe. Et le désordre y est beaucoup plus grave qu'en Angleterre. Quarante-huit Etats et le Gouvernement fédéral publient annuellement en nombre surprenant leurs décisions judiciaires et leurs lois, toutes deux étant sources de droit. Si l'on songe que l'application, prolongée parfois pendant des siècles et infiniment nuancée, des principes de *common law* et d'*equity* ont fini par les obscurcir, on comprend mieux que le droit américain apparaisse complexe et incertain. Il en résulte un irrespect de la loi, assez marqué pour inquiéter les observateurs de la vie juridique américaine. Quelque action devait être tentée, déclarait M. Elihu Root, si l'on voulait ne pas se perdre « dans le désert des solutions particulières, dans la jungle des décisions contradictoires et trompeuses ».

Cette action, c'est l'*American Law Institute* qui va l'entre-

prendre, en se donnant pour but d'énoncer à nouveau quelle est la loi.

***

L'idée première de la création de cet Institut appartient à des membres de l'Association des Ecoles de droit américaines. Reconnaissant l'amplitude du mal et l'impossibilité d'y remédier sans la coopération de tous les juristes — magistrats, avocats, professeurs — un comité se forma en vue de réaliser cette coopération et projeta à cette fin l'établissement d'un organisme permanent pour le perfectionnement du droit, le futur *American Law Institute.*

Dans un rapport remarquable, qui fut présenté au congrès des juristes réuni à Washington le 23 février 1923, le secrétaire de ce comité, M. William Draper Lewis, étudia les causes multiples de complexité et d'incertitude du droit américain et suggéra les remèdes à y apporter. Ce sont des points que nous voulons à sa suite examiner.

I. — *Causes d'incertitude.* — *a*) Une première cause se reconnaît dans le fait que les sources du droit sont doubles, la décision judiciaire et la loi — la décision judiciaire à la fois créatrice et gardienne des principes du *common law* et dont l'autorité s'impose aux juges qui auront à décider de cas semblables; la loi qui, tantôt minutieuse, ne laissera rien à l'interprétation des juges, tantôt se bornera à l'énoncé de règles générales dont les juges détermineront l'application;

b) Deuxième cause. — Il n'y a pas accord sur les principes fondamentaux du *common law.* Ces principes n'apparaissent qu'au travers des décisions. Il n'en existe pas d'exposé ordonné ou doctrinal. Il n'est pas rare de voir un juge écarter un principe qui semble bien admis, s'il lui paraît que la solution imposée est injuste, et justifier son jugement par une distinction arbitraire;

c) Troisième cause. — Le manque de précision dans l'emploi des termes légaux. Il n'existe pas de définition légale des termes en usage, et les deux facteurs de la routine et de l'éloignement que l'on éprouve à l'égard d'une langue scientifique, philosophique, fait obstacle à une réforme radicale;

d) Il faut citer aussi la rédaction défectueuse et la contradiction des dispositions légales. On est forcé de reconnaître que le manque de clarté dans la pensée du législateur et dans la langue dont il use sont à l'origine de bien des procès;

e) La plus grave des causes est assurément l'abondance des décisions recueillies. Il semblerait que l'existence des précédents

dont l'autorité s'impose, doive favoriser la certitude du droit. Et, en effet, en Angleterre, le droit de la propriété immobilière, tel qu'il se forma aux XVIIe et XVIIIe siècles, a atteint un degré de certitude presque absolue.

Mais aujourd'hui, l'abondance croissante des décisions recueillies agit en sens inverse par l'effet de précédents exagérément multipliés.

Quelques chiffres ici seront suggestifs. On calcula en 1917 qu'une collection complète de toutes les décisions publiées en Amérique comprendrait 17,000 volumes; en Angleterre 7,000. Le nombre de pages que couvre la publication annuelle des décisions est de 175,000 en Amérique, de 5,000 à 7,000 en Angleterre. Et l'activité législative supporte la comparaison avec celle des cours, puisque, de 1910 à 1914, 62,000 lois furent insérées dans les recueils!

Un juriste australien disait récemment que si la littérature juridique avait été d'abord, dans la vieille Angleterre, un maigre ruisselet, elle est devenue en Amérique un torrent furieux que nourrissent des centaines d'affluents.

Le résultat, on le devine. Le praticien, avocat ou juge, n'atteint plus le « précédent » que par l'aide de digestes, d'encyclopédies. La rigueur scientifique de ces ouvrages laisse parfois à désirer. De plus, le souci d'être complet pousse les compilateurs à réunir sur le même point de droit un tel nombre de décisions qu'il en devient le plus souvent impossible de les réconcilier entre elles. Ce qui fait que la doctrine du *stare decisis*, clef de voûte de tout le système du *common law*, au lieu de créer, comme on le pourrait croire, la certitude aboutit à une confusion dont les dangers sont trop apparents;

f) Il faut voir encore dans le développement économique et social des cinquante dernières années une des causes indirectes des incertitudes de la loi. La dépendance croissante où se trouve l'individu en face des organismes publics (transport, éclairage) et ses efforts pour provoquer la concurrence ou contrôler les prix par l'action administrative, ont suscité un nombre considérable de questions pour la solution desquelles le juge n'aura de guide, ni dans les lois, ni dans les décisions judiciaires.

Enfin, M. Draper Lewis n'hésite pas à voir une dernière cause dans l'ignorance des avocats et des juges. Cette cause a disparu aujourd'hui. Mais elle fut active jadis. La formation juridique requise pour l'admission au barreau était insignifiante; et les juges étant élus pour une période souvent fort brève, il arrivait que leur capacité professionnelle n'avait rien qui pût expliquer leur élection.

II. — *Causes de complexité.* — Quand nous parlons de la complexité de la loi, nous voulons dire soit qu'une série de règles de droit s'appliquent à une situation donnée, soit qu'afin de déterminer la loi applicable une série d'éléments de fait doivent être pris en considération.

a) La cause la plus évidente de la complexité croissante de la loi est la complexité même de nos conditions de vie. Un pays comme les Etats-Unis, où beaucoup d'Etats connaissent une activité commerciale et industrielle intenses, a recours à des modes de contracter infiniment variés et use de méthodes de travail savamment combinées. Considérez aussi que chaque invention, automobile ou radiotélégraphie, jette un trouble nouveau dans les relations des hommes, qu'il faut apaiser par des règles nouvelles. Observez, enfin, que les tribunaux balancent généralement entre deux attitudes : ou bien reconnaître le rapport social nouveau (qui n'est peut-être que passager), et, par le fait, accroître la complexité de la loi ; ou bien se refuser à le faire, et, dans la mesure de ce refus, rendre la loi inefficace dans l'administration de la justice. Le système de l'*equity* a son origine dans cette dernière attitude ;

b) Une autre cause de complexité se révèle dans l'absence de développement systématique du droit, qu'il s'agisse du *common law* ou des lois *(statutes)*. Bien que, dans la plupart des Etats, des parties entières du droit aient été réglementées par des lois d'ensemble, bien que dans certains d'entre eux il existe même des codes, on peut cependant dire avec vérité que la législation américaine reste fragmentaire et qu'au lieu d'embrasser tout le sujet dont elle traite, elle se limite à l'un ou l'autre chapitre ;

c) C'êst dans ce qu'on appelle en Amérique le droit *adjectif*, c'est-à-dire le droit procédural, que la complexité inutile se fait le plus sentir. La procédure y est un jeu savant, où le maniement impeccable de règles compliquées est devenu un but en soi. L'esprit conservateur des avocats s'est opposé longtemps à toute simplification pour laquelle ont lutté avec succès des associations de juristes et des commissions diverses.

Nous n'avons jusqu'ici examiné l'incertitude et la complexité de la loi que dans les limites d'un seul Etat. Ces deux défauts sont singulièrement aggravés par les divergences de la législation d'un Etat à l'autre.

Il y a aux Etats-Unis, comme nous l'avons dit au début, 49 pouvoirs législatifs : le Gouvernement fédéral et les 48 Etats. Aucune disposition constitutionnelle ne prévoit l'uniformité des lois. Et si, en fait, l'on est frappé par des similitudes qui permettent de distinguer quatre ou cinq zones législatives, il n'en

reste pas moins vrai que les divergences sont innombrables. Elles s'expliquent historiquement par la diversité d'origine des populations américaines, les idées différentes qu'elles apportèrent et développèrent (en matière de droit de famille, par exemple) et aussi par l'héritage de systèmes légaux empruntés tantôt à l'Angleterre, tantôt aux pays de « droit civil » (Louisiane, Caroline du Sud).

A côté des causes historiques, il y a des causes accidentelles, telle l'interprétation différente donnée dans deux juridictions à un même principe de *common law* ou à des dispositions légales similaires ou identiques.

Nous ne pouvons examiner le détail de ces divergences. Mais une observation doit être faite : les divergences d'une législation à l'autre seraient un mal supportable, si les tribunaux avaient à leur disposition un ensemble de règles de conflits de lois clair et précis. Mais quelque surprenant que cela puisse paraître, il faut reconnaître qu'il n'est pas de branche du droit aux Etats-Unis qui offre plus de doutes et de complications que le droit international privé. Et il est tout à fait fréquent qu'au conflit des dispositions des droits internes vienne s'ajouter un conflit des règles de droit international privé.

Après cette longue analyse des forces dissolvantes qui agissent sur la vie juridique américaine, on peut se demander si, pour les combattre, il n'existe vraiment aucune force agissant en sens contraire et tendant à l'unification du droit.

De pareilles forces existent, et il y en a de vigoureuses.

Il y a d'abord la communauté de langue et l'essentielle similitude des conditions sociales et économiques de tous les Etats de l'Union. Il y a aussi la tendance très générale des juges d'un Etat à se conformer aux vues des juges suprêmes de l'Etat voisin, tendance que combat aujourd'hui la surabondance des décisions publiées ; en revanche, on constate que juges et avocats connaissent mieux et citent plus volontiers les décisions d'autres juridictions que la leur. Et l'un compense l'autre.

Autre force : les *uniform State laws*. Il s'agit de projets de lois composés par une commission de délégués de chaque Etat et recommandés par elle aux pouvoirs législatifs des Etats de l'Union. Les deux premières lois uniformes présentées par la commission étaient relatives aux papiers de commerce et titres négociables *(negotiable instruments)* et à la vente, copiées l'une et l'autre sur le droit anglais. Il faut généralement que dix ans s'écoulent avant qu'une de ces lois commerciales (les seules dont la commission s'occupe) soit acceptée par les principaux Etats

où le commerce est actif, et vingt ans avant que le pays entier l'accueille.

Un autre phénomène qu'il est intéressant d'observer, c'est le développement pris depuis 35 ans par le pouvoir législatif du Gouvernement fédéral. Des actes célèbres *(Sherman Anti-Trust Act, Interstate Commerce Act, Mann Act,* etc.) et plus encore les amendements à la Constitution postérieurs à la guerre (le *Prohibition Amendment,* le *Women's Suffrage Amendment)* ont eu pour effet d'accroître la juridiction des cours fédérales, et d'aider, par contre-coup, à la création d'un droit uniformisé. Les cours fédérales, en effet, non seulement dans l'application des lois fédérales, mais dans celle des principes du *common law,* adopteront toujours une interprétation unique et sûre.

Il faut enfin ne pas omettre l'effet bienfaisant des grandes écoles de droit. Des professeurs avertis des doctrines nouvelles, qui sont souvent aussi des praticiens fort au fait des inclinations des tribunaux, forment des étudiants que des années d'études très poussées ont imprégnés d'un corps d'idées juridiques qui diffère peu de l'un à l'autre. En dehors même de l'école, les ouvrages des professeurs réputés, sur certaines branches du droit, gagnent nettement en autorité. Et c'est là un facteur d'uniformité que l'on ne saurait surestimer.

Toutes ces forces que nous venons d'examiner tendent à plus de certitude et à plus de simplicité dans la loi. Mais peut-on dire qu'elles équilibrent les forces contraires, dissolvantes, analysées d'abord? L'état chaotique du droit diminuerait-il? Il n'est pas de réponse certaine à cette question. Mais si l'on se souvient des deux grandes sources d'incertitude — l'absence d'accord fondamental sur les principes du *common law* et le nombre toujours croissant de problèmes juridiques nouveaux (à quoi il faut ajouter l'amoncellement sans fin des décisions judiciaires) il est permis d'en douter.

* * *

Après l'examen lucide qu'il avait fait de l'état présent du droit américain, M. W. Draper Lewis s'attacha à découvrir les remèdes qu'il convenait d'y apporter. Sa conclusion fut que le travail spécifique auquel devait se consacrer tout organisme créé en vue de perfectionner le droit américain, c'était d'énoncer la loi, de dire quelle est aujourd'hui la loi *(restatement of the law).*

Aucun des ouvrages existants ne contient d'exposé du droit qui soit à la fois analytique, critique et constructif. Et ce seront précisément là les trois caractères de ce travail. *Analytique :*

parce que les matières seront divisées suivant une classification rigoureuse et scientifique. Et chacune de ces matières sera traitée analytiquement et non historiquement, le souci primordial étant de « dire la loi » et non de décrire son développement. *Critique* : parce qu'il ne s'agit pas ici d'une compilation de lois et de décisions de jurisprudence; ni d'un exposé photographique de toutes les certitudes et incertitudes actuelles du droit. Il s'agit d'un examen approfondi et complet des théories juridiques, des solutions suggérées aux problèmes; et, en cas de conflit, l'adoption et la justification d'une solution. *Constructif* : parce que les situations réglées par les tribunaux ou les lois ne seront pas seules prises en considération, mais aussi celles sur lesquelles on ne s'est pas prononcé encore et qui sont source de procès futurs.

Les juristes chargés de ce travail devront l'entreprendre dans un esprit conservateur, doublé d'une disposition prompte et sincère à recommander tout changement dans la loi lorsque l'utilité en a été nettement reconnue. C'est dans cet esprit que travaillera la commission pour la rédaction des lois uniformes.

Mais dès le début se posera la question : « Quelle forme revêtira l'œuvre entreprise? » Une forme unique doit être prévue, quelle que soit la matière traitée. L'utilité pratique et la signification du travail en dépendent.

Un point essentiel dans la présentation : l'énoncé des principes se séparera clairement, par moyen typographique ou autre, de l'analyse des problèmes qu'ils embrassent, de l'exposé de la loi en son état présent, des arguments qui militent en faveur des principes énoncés. Pareille présentation aidera au but constructif du travail. C'est la discussion approfondie d'une matière, et non la reproduction des lois existantes et des décisions déjà rendues en cette matière qui doit être l'objectif des auteurs. Cette idée est fondamentale.

D'autre part, l'énoncé des principes sera beaucoup plus développé qu'on ne le trouve dans les codes européens. Les principes, tels qu'ils apparaissent dans ces codes, sont rédigés en termes si généraux qu'ils laissent aux tribunaux un pouvoir d'interprétation bien plus étendu que n'en possède aucune cour américaine; cette cour américaine, sans doute, a la faculté de changer le *common law;* mais, en fait, la précision minutieuse du « précédent » et le respect qu'on lui accorde limitent singulièrement l'usage de cette faculté. Il faut se soumettre à cette particularité des tribunanx américains et l'avoir présente à l'esprit dans la rédaction des principes.

On croit voir une autre objection à la forme du code dans les

deux caractéristiques du *common law* : sa flexibilité et sa richesse de détails. La première, dit-on, serait en danger, la deuxième impossible dans un code.

L'énoncé des principes, ainsi que nous l'avons dit, sera suivi d'une discussion complète des théories juridiques qui s'y rattachent. Enfin, afin de donner au travail sa pleine valeur scientifique, il sera fait un répertoire complet des autorités, décisions, traités et articles.

L'énoncé des principes et leur discussion ne comprendront qu'un petit nombre de volumes. Le répertoire formera, au contraire, une collection dont il est impossible d'évaluer à présent l'importance.

La langue employée sera claire et d'une simplicité aussi grande que possible, avec un minimum de termes techniques ou exceptionnels. Tout homme intelligent et instruit devrait pouvoir lire cet ouvrage sans être juriste.

Si l'on ne songe pas à faire accepter cette somme de principes comme un code, par les divers pouvoirs législatifs, on envisage toutefois la possibilité pour elle d'être adoptée par ces pouvoirs comme une base aux décisions judiciaires, tout en laissant aux tribunaux pleine liberté de s'en détacher. Cette adoption donnerait à l'œuvre accomplie une autorité considérable, puissamment renforcée par la valeur reconnue de ceux qui en seront les auteurs. A défaut de pareille adoption, on espère que le seul prestige dont elle s'entourera agira, l'imposera à l'attention du monde juridique et fera, dans un avenir indéterminé, triompher ses principes et les solutions adoptées.

* * *

L'*American Law Institute* fut officiellement créé le 23 février 1923, à Washington, par le congrès qui y fut réuni afin de se prononcer sur sa création.

Au cours des débats, bien des points intéressants furent soulevés. Le seul auquel nous nous arrêterons est relatif aux méthodes de travail de l'Institut. Répondant à une question, M. Draper Lewis dit en substance ceci : « A notre avis, la première étape dans le travail est le choix des matières; trois branches du droit suffiront au début. La deuxième étape est la désignation, pour chaque branche, d'un rapporteur qui rédigera un projet préliminaire à soumettre à un groupe d'experts. Ce rapporteur sera un homme d'une compétence incontestée en la matière. Il pourra s'adjoindre un ou plusieurs assistants. La troisième étape sera la sélection du groupe d'experts pour cha-

cune des branches. Le projet du rapporteur, mis au point par les experts, sera distribué parmi les membres de l'Institut, et les juristes en général, pour être soumis à leur critique. La commission d'experts modifiera son projet là où elle le jugera utile. Cette épreuve pourra être répétée plusieurs fois. Lorsque les experts auront un projet qu'ils jugeront définitif, la dernière étape sera de réunir les membres de cet Institut et de discuter en séance le projet. S'il est admis, nous pourrons alors le publier comme un des travaux de l'Institut. »

Les trois matières sur lesquelles le choix se porta furent les contrats, les conflits de lois, les délits civils. Les rapporteurs sont parmi les plus réputés professeurs des Etats-Unis : pour les contrats, S. Williston, Harvard Law School; pour les conflits de lois, J. Beale, Harvard Law School; pour les délits civils, F. Bohlen, University of Pennsylvania. Quant à la classification des matières et à la terminologie, elles furent confiées à R. Pound, doyen de Harvard Law School et la plus grande autorité du droit comparé en Amérique. Une réunion des rapporteurs et experts eut lieu à Harvard en octobre 1923, où l'on chercha à s'assurer que cette vaste entreprise était bien mise sur pied. Les constatations furent des plus favorables. La période des tâtonnements semble presque franchie.

Il ne reste plus qu'à souhaiter à ces juristes audacieux une persévérance égale à l'ampleur de leur projet, le soutien moral et matériel de tous ceux qu'intéresse le perfectionnement des institutions. Et sans doute verrons-nous quelque jour accomplie une œuvre dont l'ambition dépasse de si haut celle dont s'animent communément les entreprises humaines.

La dernière phase de l'Affaire de Javorina

par

Paul DE VINEUIL

Le Conseil de la Société des Nations, saisi de l'avis consultatif qu'il avait demandé à la Cour permanente de Justice internationale (1) au sujet de l'affaire de Javorina, semblait, en l'occurrence, n'avoir à prendre qu'une décision pratique très

(1) Voir cette *Revue*, *supra*, p. 130

simple : demander à la Conférence des Ambassadeurs de charger la Commission de délimitation compétente de présenter, dans un délai fixé, les propositions de modifications au tracé de la frontière polono-tchécoslovaque dans le territoire de Spisz qu'elle pourrait éventuellement désirer faire en tenant compte des termes de l'avis de la Cour.

Or, les procès-verbaux des 27e et 28e sessions du Conseil démontrent que, en raison de l'attitude des intéressés, le problème se posait devant lui en termes moins simples. En effet, la Pologne et la Tchécoslovaquie avaient toutes deux accepté intégralement l'avis de la Cour ; seulement, sur un point capital il y avait désaccord entre les deux pays au sujet de l'interprétation de l'avis. Tandis que la Pologne soutenait que les suggestions pour le tracé de la ligne frontière dans le Spisz, que le président de la Commission de délimitation avait transmises à la Conférence des Ambassadeurs par sa lettre du 26 septembre 1922, étaient conformes à la décision de la Conférence des Ambassadeurs du 28 juillet 1920, telle que cette décision se trouve interprétée par l'avis, la Tchécoslovaquie était, en effet, d'opinion contraire. Le Conseil, en présence de ce doute — qu'il partageait —, décida de trancher avant tout ce point préliminaire.

Il conclut à la non-conformité des suggestions du 26 septembre 1922 avec la décision du 28 juillet 1920 et avec l'avis de la Cour.

Ses raisons pour ce faire étaient doubles : en premier lieu, les suggestions tendaient à modifier aussi les anciennes frontières internationales entre l'Autriche et la Hongrie ; or, l'avis de la Cour était explicite sur ce point que les fractions de la frontière dans le Spisz, qui coïncidaient avec ces anciennes frontières internationales, étaient soustraites au pouvoir de la Commission de délimitation de proposer des modifications. En second lieu, le tracé suggéré en septembre 1922 ne coïncidait à peu près avec la ligne décrite en juillet 1920 que sur un parcours de 5 kilomètres sur 46, et avait une direction générale nord-sud, tandis que la direction générale de la ligne provisoirement fixée par la décision devenue définitive, était ouest-est ; or, la Cour avait déclaré que les modifications à proposer par la Commission de délimitation ne sauraient amener l'abandon total ou presque total de la ligne fixée par la décision du 28 juillet 1920.

Cette résolution du Conseil paraît juste au point de friser le truisme. La conclusion était, en effet, si inévitable qu'on s'explique mal que le Conseil ait pu avoir des doutes sur les intentions de la Cour au sujet de la question de l'admissibilité des suggestions de septembre 1922. Au cours des débats dans le sein du Conseil, il paraît que M. Benès ait dit, peut-être

pas tout à fait sans humeur : « Le malheur, dans toute cette affaire, c'est qu'on a toujours laissé une question ouverte. » Cette critique ne saurait cependant pas s'appliquer à l'avis de la Cour : si la Cour n'a pas en tant de mots condamné les suggestions de septembre 1922, c'est sans doute qu'aucune question ne lui avait été posée à ce sujet et qu'elle tient essentiellement — ainsi que sa brève jurisprudence le prouve déjà abondamment — à éviter tout excès de pouvoir. D'autre part, la question et son importance ne lui ont point échappé, et c'est pourquoi elle a pris soin d'inclure dans les motifs de son avis les critères qui permettraient à qui de droit d'y répondre. Heureusement, le Conseil ne s'y est point trompé!

Lors de la discussion de la résolution dont il s'agit, M. Skirmunt, représentant la Pologne, se plaignit que, pour la motiver, le Conseil avait fait usage seulement de certains passages de l'avis de la Cour, au lieu d'en tenir compte dans son ensemble. Dans cet ordre d'idées, M. Skirmunt fit état notamment d'un passage de l'avis où la Cour rappelle certaine déclaration faite devant elle au nom de la Tchécoslovaquie, savoir que les fractions « anciennes frontières » pourraient subir des modifications comme conséquence d'une modification apportée à la fraction intermédiaire. Selon le délégué polonais, la Cour, en citant cette déclaration, la prenait à son compte de manière à en faire une partie intégrante de l'avis. M. Benès, représentant la Tchécoslovaquie, semblerait avoir lu cette citation d'une manière nettement contraire. Les deux parties invoquaient en faveur de leur thèse les intentions présumées de la Cour, et M. Benès alla jusqu'à suggérer qu'on demande à la Cour une interprétation autoritative. Cependant, la vérité semble être moins absolue que les deux thèses en présence; en vue surtout de cet autre passage de l'avis où la Cour donne à entendre qu'aucune solution vraiment satisfaisante de la question de Javorina ne saurait être cherchée en dehors de l'accord des parties, il est probable que la Cour a cité la déclaration tchécoslovaque en pensant qu'elle pouvait constituer l'un des éléments indispensables pour l'entente désirée sur un point capital.

Dans un amendement à sa résolution, amendement qui fait partie du texte définitif, le Conseil reprend pour lui, à titre de compromis, la citation dont il s'agit, en ajoutant que les modifications à apporter aux fractions « anciennes frontières » ne pourraient être « en tous cas que d'un caractère strictement limité ». En un autre endroit de sa résolution, cependant, le Conseil prouve qu'il partage le désir de la Cour de voir établir un accord : il parle, en effet, des stipulations de la résolution

comme étant subsidiaires aux « changements et arrangements qui seraient librement consentis par les gouvernements intéressés ».

Le point préliminaire relatif à l'admissibilité des suggestions de septembre 1922 une fois résolu par la négative, le Conseil a suivi la procédure naturelle, en priant la Commission de délimitation, par l'intermédiaire de la Conférence des Ambassadeurs, « de fournir de nouvelles propositions conformes à l'avis de la Cour et aux résultats des délibérations du Conseil ».

Ceci s'était passé en décembre 1923. Lors de la session qu'il tint en mars 1924, le Conseil se trouva saisi de nouvelles propositions qu'il avait demandées à la Commission de délimitation. Les événements intermédiaires, pour curieux qu'ils aient été sous certains rapports, n'ont pas d'importance pour les besoins de cet article.

Les nouvelles propositions en question avaient été précédées de suggestions émanant des deux gouvernements intéressés. Sur une partie du parcours de la fraction de frontière reliant les anciennes frontières internationales ces suggestions coïncidaient, et la Commission s'y ralliait. Mais vers les deux bouts de la fraction, il y avait des écarts qui semblaient inconciliables. En ce qui concerne le bout ouest, la Commission maintenant recommandait l'adoption d'un tracé proposé du côté tchécoslovaque; en ce qui concerne la partie est, elle suggérait que le Conseil acceptât une ligne à elle proposée par la Pologne. La frontière, même tracée suivant les recommandations de la Commission, n'aurait cependant pas tenu compte des intérêts économiques en jeu. Pour cette raison, la Commission proposait, en outre, de dresser des protocoles « destinés à ménager les intérêts économiques et les facilités de communications ».

Le Conseil prit une décision conforme à la proposition de la Commission — suivant laquelle Javorina reste à la Tchécoslovaquie. Le passage de sa résolution relatif à la question des protocoles économiques est ainsi libellé :

« Le Conseil estime qu'il serait désirable, pour ménager les « facilités de communication et les relations économiques des « communes situées à proximité et de part et d'autre de cette « ligne, que des protocoles, rédigés dans les termes les plus « favorables aux intérêts réciproques des populations, fussent « joints, comme en formant une partie intégrante, à la décision « fixant définitivement la frontière dans cette région. »

Le système qui consiste à régler les relations économiques de régions limitrophes dont les rapports normaux sont coupés par

un tracé de frontière artificiel, mériterait une étude approfondie tant au point de vue historique que doctrinal. Depuis 1905, où un règlement extrêmement important de ce genre intervint entre la Suède et la Norvège lors de la dissolution de l'union entre ces deux pays, le système a reçu un développement énorme entre les mains de la Société des Nations qui l'a maintes fois appliqué, l'instance principale étant celle de la Haute-Silésie.

La résolution du Conseil visée ci-dessus fut transmise à la Conférence des Ambassadeurs qui, à son tour, décida de donner les instructions nécessaires, en premier lieu pour la préparation des protocoles économiques, et en second lieu pour la fixation définitive de la frontière dans la région de Spisz conformément à la résolution du Conseil. La Conférence eut soin, en rédigeant sa décision, d'y insérer des clauses destinées à éviter automatiquement toute impasse pouvant résulter d'une attitude intransigeante de la part des membres de la Commission de délimitation représentant les Gouvernements intéressés.

Ainsi l'affaire de Javorina a reçu sa solution définitive. Ce résultat a été acquis grâce à la Société des Nations, à laquelle les Grandes Puissances, ayant échoué dans leurs efforts, eurent recours. Dans l'organisation de la Société, d'autre part, c'est principalement à l'intervention de la Cour permanente de Justice internationale qu'est dû le succès. On a vu que c'est l'éclaircissement de la situation au point de vue juridique et les arguments fournis par elle dans son avis consultatif qui ont permis au Conseil de formuler une décision inattaquable; les procès-verbaux du Conseil démontrent également que c'est l'autorité de la Cour et de l'opinion solennellement émise par elle qui ont permis aux intéressés de s'incliner devant la décision du Conseil.

REVUE DES REVUES

I. — Revues de Langue française.

1. Revue générale de droit international public.
(N° 1-2, janvier-avril 1924.)

N. Politis, *Les représailles entre Etats Membres de la Société des Nations* (p. 5). — Les Etats Membres de la S. D. N. peuvent-ils, dans leurs rapports réciproques, user de représailles ? Plus spécialement, l'emploi de représailles armées est-il admissible avant le recours aux procédures pacifiques établies par le Pacte ? Soulevée à l'occasion de l'occupation de Corfou par des forces italiennes au mois de septembre 1923 et soumise pour avis à une commission spéciale de juristes instituée par le Conseil, la question présente pour le développement ultérieur de la Société une importance capitale. Avec beaucoup de précision M. Politis retrace l'évolution historique du droit des représailles dites publiques, en soulignant que dès avant l'institution de la Société de telles représailles n'étaient considérées comme légitimes qu'après épuisement de tous les moyens pacifiques de rétablir l'ordre international violé. Il démontre très justement que depuis l'établissement de la Société les représailles armées doivent être tenues pour illicites, non seulement parce qu'elles renferment toujours un danger de rupture, mais encore parce que les procédures régulières imposées par le Pacte leur enlèvent leur caractère de nécessité qui est leur seule justification possible. — A la question traitée par l'auteur la Commission des juristes a fait une réponse exacte en admettant que parmi les mesures de coercition exercées entre Etats Membres de la Société il en est qui doivent être tenues pour incompatibles avec le Pacte; on aurait pu souhaiter une condamnation plus explicite de celles qui, par leur nature intrinsèque, c'est-à-dire par le degré de violence qu'elles impliquent, renferment un danger de rupture et, à ce titre, sont nettement inconciliables avec le moratoire pacifique imposé aux Parties par l'article 12 du Pacte.

E. GIRAUD, *Le droit des nationalités. Sa valeur, son application* (p. 17). — L'étude de M. Giraud, chargé de cours à la Faculté de droit de Rennes, est remarquable par la fermeté des vues et par la parfaite clarté de l'exposition : mérite bien rare dans le traitement d'une matière qui prête facilement à des dissertations creuses où la sonorité des formules dissimule mal le vague de la pensée. Après une critique généralement juste des théories opposées au système des nationalités et une discussion des principales objections adressées à ce système, l'auteur dégage parfaitement la vraie formule de la nationalité : celle-ci ne repose d'une façon exclusive ni sur des bases purement objectives ni sur l'ancienne conception toute subjective et artificielle de la volonté populaire. Cette volonté ne peut être isolée des faits multiples qui l'ont engendrée; elle a son point d'appui dans une pensée commune qui, à son tour, repose sur des éléments objectifs : identité de race, de religion, de langue, d'histoire, solidarité économique, etc. Ainsi compris, le sentiment national n'est ni immuable, ni éternel : comme toutes choses humaines, il est sujet à l'évolution et à la mort. Partisan déclaré du principe des nationalités dans l'acceptation très complexe et, à notre avis, très exacte, définie ci-dessus, M. Giraud examine par quels procédés peut se réaliser dans la pratique l'idéal de l'Etat national, celui qui ne comprend dans ses frontières aucun élément national étranger. Souvent cette homogénéité ne pourra être atteinte par le seul effet d'une nouvelle répartition territoriale; quelque soin qu'on y apporte, celle-ci laissera subsister des minorités nationales. Sans contester les avantages du régime de protection institué par les récents traités de minorités, l'auteur en signale les inconvénients et les dangers. Là où une assimilation spontanée de la minorité paraît irréalisable, il croit pouvoir recommander l'échange obligatoire des populations qui, s'effectuant sur la base d'une nouvelle délimitation territoriale, aboutirait à un regroupement des nationalités. Sur ce terrain nous ne pourrions le suivre : l'échange obligatoire des populations, tel que l'a institué la Convention de Lausanne du 30 janvier 1923, ne saurait être envisagé que dans les cas, absolument exceptionnels, où des haines séculaires et indéracinables rendent *a priori* toute communauté d'existence radicalement impossible.

C. G. TENEKIDÈS, *Le statut des Minorités et l'échange obligatoire des populations gréco-turques* (p. 72). — L'auteur, après avoir rappelé le fondement rationnel et les principales étapes historiques de la protection des minorités, indique dans quelles circonstances est née l'idée de l'échange obligatoire des populations gréco-turques et signale les principales clauses de la convention d'échange signée à Lausanne le 30 janvier 1923. Il en souligne l'inhumanité et les difficultés d'application pratique. Même si l'on consent à se placer délibérément au point de vue de la froide raison d'Etat, en faisant totalement abstraction de toute considéra-

tion de sentiment, il est permis de douter des résultats d'une opération qui sacrifie aux perspectives d'une pacification problématique les droits les plus certains et les intérêts les plus respectables de toute une génération.

J. Blociszewski, *La restauration de la Pologne et la diplomatie européenne* (p. 89). — Cet article forme la suite d'une longue étude commencée dans la Revue par M. Blociszewski et dont nous avons analysé ici même la première partie (voir cette *Revue*, 1921, p. 496). L'auteur y retrace l'œuvre du Conseil de Régence du « Royaume » de Pologne, depuis son institution par les Empires Centraux, le 26 octobre 1917, jusqu'à sa dissolution le 14 novembre 1918. Il rappelle comment l'exclusion de la Pologne des négociations de Brest-Litowsk détermina une protestation solennelle du Conseil de la Régence; il relate le passage en Ukraine du corps auxiliaire polonais, le désarmement par les Allemands des troupes polonaises formées en Russie, enfin l'entrée en action de la nouvelle armée polonaise créée en France par un décret présidentiel du 4 juin 1917. Il relève à ce sujet l'anomalie juridique que constituait la création par un acte de souveraineté du gouvernement français, d'une force armée non française autonome (p. 104). Dans une deuxième partie M. Blociszewski étudie l'attitude politique des Puissances alliées et associées vis-à-vis du problème polonais depuis décembre 1917; il souligne l'évolution favorable à la cause polonaise que marque la crise militaire du printemps de 1918 et le conflit qui s'établit à cette époque à Varsovie entre la politique de collaboration avec les Puissances centrales représentée par le président du Conseil polonais de l'époque, M. Steczkowski, et le Conseil d'Etat. L'effondrement de l'empire austro-hongrois et la défaite allemande sur le front occidental entraînèrent la fin de l'occupation austro-allemande; les événements qui suivirent déterminèrent l'abdication du Conseil de Régence et la transmission de ses pouvoirs au général Pilsudski. *(A suivre.)*

Signalons également dans ce numéro une intéressante communication sur *Les sanctions collectives infligées aux populations rhénanes en 1923* (p. 149) de M. Pierre Huguet, dont nous avons analysé précédemment un excellent ouvrage sur *Le Droit pénal de la Rhénanie occupée* (voy. *supra*, Notices bibliographiques, p. 166).

2. Journal du droit international.
(N° 2, mars-avril 1924.)

Hugh H. L. Bellot, *Colons allemands en Pologne* (p. 321). — L'affaire dite des « Colons allemands en Pologne » soumettait à l'avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale diverses questions d'une

extrême complexité et d'un grand intérêt juridique (voir dans cette *Revue*, 1923, p. 720, le texte de l'avis rendu par la Cour le 10 septembre 1923 et *ibid.* l'étude de M. PAUL DE VINEUIL, *Les résultats de la 3e session de la Cour*, p. 585). M. Bellot, ancien professeur à l'Université de Londres et membre associé de l'Institut de droit international, rapporte les faits qui lui ont donné naissance, résume l'argumentation de la Cour et en fait un bref examen critique au cours duquel il relève certaines décisions de la jurisprudence anglo-américaine relative à l'application de la théorie de la succession d'Etats.

J. PERROUD, *La compétence des tribunaux arbitraux mixtes et des juridictions françaises relativement aux contrats conclus avant ou pendant la guerre* (p. 331): — L'auteur s'attache à préciser, en rapprochant le texte des articles 296 et 304 du Traité de Versailles et les décisions qui en ont fait application, la démarcation à établir entre la compétence des T. A. M. et celle des tribunaux de droit commun en matière de contrats conclus avant ou durant la guerre.

C. G. TENEKIDÈS, *Contribution à l'étude du régime post-capitulaire* (p. 339). — M. Tenekidès examine les conséquences qui résultent de l'abrogation par le Traité de Lausanne du régime capitulaire au point de vue du règlement des conflits de lois et de la condition des étrangers, de l'admission des étrangers à la jouissance des droits publics, expressément subordonnée à la condition de réciprocité, au point de vue du régime des sociétés et de la compétence judiciaire.

MARCEL OUDINOT (p. 359). — M. Oudinot, qui dans un précédent article avait exposé les solutions données en France aux questions que soulève l'admission des étrangers au droit à réparation (voy. cette *Revue*, 1923, p. 493), examine dans la présente étude les effets que peuvent produire à cet égard les changements de nationalité survenus dans la personne des réclamants. Ces changements se répartissent en deux séries. Quand l'acquisition de la nationalité française est postérieure à la date du dommage elle ne confère au sinistré aucun droit à réclamer le bénéfice du régime que la loi française du 17 avril 1919 n'organise qu'en faveur des nationaux. Il peut, dès lors, paraître peu logique de refuser le droit à réparation à une femme qui, française au moment où ce droit est né, n'est devenue étrangère que plus tard (après l'armistice) par son mariage avec un sujet britannique : c'est pourtant à cette solution qu'après avoir admis le système contraire s'est ralliée définitivement l'administration. Cette décision et d'autres analogues s'expliquent, non par des motifs de pur droit privé, mais par cette considération fondamentale de droit public que ne doivent être admis à l'examen du droit à réparation que ceux qui restent en situation d'invoquer vis-à-vis de l'Etat français le principe de

solidarité nationale qui se trouve à la base de toute la législation sur la réparation des dommages de guerre.

Dans ce même numéro citons les notices de M. EDGARD SÉE sur la *Perte de la nationalité autrichienne* (p. 352) et celle de M. ANDRÉ-PRUDHOMME sur le *Statut des Sociétés françaises de pétrole en Pologne* (p. 367).

3. Revue de droit international privé. (1922-1923, n° 4.)

J. ESCARRA, *Le problème de l'exterritorialité en Chine* (p. 693). — La question de la suppression de l'exterritorialité en Chine ne saurait être éludée indéfiniment tant à raison des engagements qui ont été pris dans cet ordre d'idées par diverses Puissances, notamment lors de la Conférence de Washington, qu'à raison du fait que les ressortissants de grands pays tels que l'Allemagne et la Russie se trouvent, soit par l'effet de mesures unilatérales, soit par traité, actuellement soumis à la juridiction des tribunaux indigènes. L'auteur fait un exposé très clair des règles fort complexes qui régissent en Chine l'exterritorialité juridictionnelle en matière pénale et en matière civile. Il s'attache surtout à démontrer les inconvénients et difficultés de toutes sortes auxquels donne lieu la juridiction civile mixte entre étrangers et Chinois en distinguant le régime de droit commun de celui qui est spécial aux concessions de Shanghai, dit régime des Cours mixtes. Il porte sur le fonctionnement de l'un et de l'autre une appréciation sévère qui le détermine à conclure à l'abandon du système actuel. Dans une étude ultérieure il envisagera les remèdes à apporter à cette situation.

J. HAMEL, *La clause compromissoire dans les rapports de commerce internationaux* (p. 721). — En dépit de certaines décisions favorables à la validité de la clause compromissoire dans les contrats passés entre Français et étrangers, la jurisprudence française continue à appliquer en cette matière des règles dont l'étroitesse ne se concilie plus avec les exigences des relations commerciales internationales. Plusieurs propositions de loi visent à mettre un terme à cet état de choses. La proposition Clementel, simple développement du système jurisprudentiel, tend seulement à valider de façon générale les clauses compromissoires passées entre Français et étrangers; plus hardies la proposition Flandin de 1921 et la proposition Fould de 1923 reconnaissent la validité de toutes les clauses compromissoires même entre Français; enfin un projet gouvernemental du 7 juillet 1921 a proposé une solution intermédiaire : les clauses compromissoires ne seraient autorisées que dans les contrats commerciaux et la loi nouvelle sanctionnerait la jurisprudence traditionnelle pour les clauses compromissoires annexées aux contrats civils. — Dans cette pre-

mière partie de son étude, M. Hamel, professeur à la Faculté de droit de Strasbourg, soumet à un examen critique la proposition Clementel. Le système jurisprudentiel qui en forme la base est habituellement justifié dans les décisions récentes par cette considération que la prohibition de la clause compromissoire n'étant pas fondée sur l'ordre public, rien n'empêche un Français contractant avec un étranger d'insérer cette clause dans un contrat que les parties soumettent à une loi étrangère qui en admet la validité. En réalité il paraît démontré que dans le système de la jurisprudence française la prohibition de la clause a son fondement dans une idée de protection qui, logiquement, devrait s'appliquer à l'hypothèse d'un contrat conclu par un Français avec un étranger aussi bien qu'à celle d'un contrat passé entre Français. La position adoptée par la jurisprudence paraissant intenable, il ne convient pas de l'ériger en principe, ainsi que le voudrait la proposition Clementel.

Nous relevons encore dans ce numéro une note de M. Camille Jordan sur la question, toujours si actuelle, des immunités de juridiction des Etats étrangers (p. 761), ainsi qu'une notice de M. Donnedieu de Vabres, *Le droit pénal international dans les projets de Codes pénaux de Pologne et de Tchécoslovaquie* (p. 781).

Ch. D. V.

II. — Revues de Langue anglaise.

The American Journal of International Law.
(N° 2, avril, 1924.)

Sous le titre *Recent questions and negociations* (p. 229), l'éminent secrétaire d'Etat, M. Ch. E. Hughes, passe en revue divers problèmes intéressant les rapports extérieurs des Etats-Unis. On se rappelle l'incident provoqué par la saisie opérée, en dehors des eaux territoriales, par les autorités américaines sur un navire anglais tentant d'introduire des boissons spiritueuses dans les Etats-Unis. Il ne saurait être question pour le gouvernement américain, en présence de ses déclarations officielles et d'une jurisprudence constante, de contester la limite traditionnelle des trois milles. Mais il ne s'ensuit pas que les autorités américaines seront toujours désarmées en présence d'un navire se trouvant au delà de cette limite. Ainsi, en cas de délit commis dans les eaux territoriales, cette limite ne constituerait pas un obstacle à la poursuite et à la saisie du navire délinquant en pleine mer (*hot pursuit*). De même la saisie est licite lorsque ce navire, bien que se trouvant en dehors des eaux terri-

toriales, communique en fraude de la loi locale avec la côte au moyen de ses propres barques (cas de l'*Araunah*, du *Grace and Rugby*). L'auteur estime que la même solution doit être admise lorsque la communication avec la côte s'établit au moyen de barques n'appartenant pas au navire, ce qui fut précisément le cas pour le *Marshall* dont la saisie détermina une protestation de la part du gouvernement britannique. Même avec ces extensions raisonnables, les principes du droit international ne suffisent pas à assurer l'observation des lois américaines, et il est à souhaiter que la question se trouve réglée par voie d'accord. Déjà un accord international est intervenu avec la Grande-Bretagne pour régler le cas des navires abordant dans les ports américains avec une cargaison prohibée à destination étrangère (M. James Brown Scott consacre dans cette même Revue une intéressante notice à cette convention, p. 301 et suiv.). Passant à l'examen des relations avec le Mexique, M. Hughes justifie la fourniture d'armes au gouvernement régulier du Mexique en lutte contre un mouvement insurrectionnel. L'auteur expose ensuite dans quelles conditions les Etats-Unis ont été amenés à participer aux travaux de la Conférence de Lausanne et à conclure ensuite, le 6 août 1923, avec la Turquie, un traité d'amitié et de commerce comportant l'abrogation des capitulations. D'autres observations, de moindre importance, ont trait aux droits des Etats-Unis dans les territoires placés sous mandat de la Société des Nations, aux relations des Etats-Unis avec la Perse, la Grèce et l'Egypte.

An introduction to the history of international law, par le baron S. A. Korff (p. 246). — Il y a quelque naïveté à se représenter le droit international comme un produit exclusif de notre civilisation moderne. Cette opinion, très généralement admise au XIXe siècle — au point que d'éminents juristes ont entrepris d'expliquer pourquoi l'antiquité n'avait même pu concevoir un droit international — est aujourd'hui absolument démentie par les recherches historiques. Le prof. Korff, dont l'Université de Georgetown déplore la mort prématurée, esquisse à grands traits, d'après les plus récentes autorités, l'histoire de droit international dans le proche Orient, dans le monde grec et romain et au moyen âge. De cet examen, il est permis de conclure que l'ancien monde a, comme nous, eu un droit de la paix et de la guerre. La force obligatoire des conventions internationales est pleinement reconnue. Toutes les civilisations antiques ont établi entre elles des relations au moyen d'agents diplomatiques jouissant, sur la base de la réciprocité, d'immunités et de privilèges à peu près identiques à ceux que le droit moderne leur confère. Enfin, de ces relations mêmes, se dégage l'idée d'une certaine égalité de droits entre les Etats ou leurs souverains. Cette dernière caractéristique fait défaut, observe l'auteur, dans le monde romain, ce qui s'explique par l'écrasante supériorité de culture et de civilisation des Romains sur leurs voisins. Encore y aurait-il, à notre avis, quelques

réserves à faire sur ce point, au moins en ce qui concerne l'époque romaine la plus ancienne. Ce sont les historiens romains qui ont répandu la légende de cette inégalité dans les alliances conclues par Rome avec ses voisins; mais les documents mêmes qu'ils citent attestent qu'il s'agissait de *foedera aequa* (Cf. BONFANTE, *Storia del diritto romano*, I, p. 232 et suiv.).

The codification of international law, par JAMES BROWN SCOTT (p. 260). — Après avoir précisé la notion du droit international telle qu'elle se dégage des opinions et des arrêts des plus éminents jurisconsultes d'Angleterre et des Etats-Unis, le savant internationaliste rappelle les divers essais de codification qui furent faits depuis près d'un siècle. Ce furent d'abord des essais individuels, et il convient de citer ici les noms de Esteban de Ferrater, de Lieber, de Bluntschli et de Field. Puis ce furent les travaux de l'Institut de droit international qui, en fait, préparèrent dans une très large mesure l'œuvre des Conférences de la Haye de 1899 et de 1907. L'Institut américain de Droit international est appelé à jouer un rôle analogue sur l'invitation expresse du Comité directeur (*Governing Board*) de l'Union Panaméricaine dont le VIe Congrès se tiendra à La Havane. On sait que l'Assemblée de la Société des Nations s'est prononcée contre la réunion de nouvelles conférences chargées de développer et d'amener une codification du droit international. Ce projet a été repris par la récente Conférence des Etats américains de Santiago de Chili. L'auteur examine ensuite suivant quelle méthode la codification devra être entreprise et émet à ce propos des observations frappantes sur la valeur des écrits juridiques, lesquels doivent être pris en considération en tant qu'ils attestent le droit existant, et non en tant qu'ils reflètent les opinions des écrivains *de lege ferenda*. En terminant ce remarquable exposé, M. James Brown Scott insiste sur l'origine européenne et continentale des principes fondamentaux du droit international; l'initiative prise par les républiques américaines n'implique pas une rupture avec la tradition et contribuera au contraire au développement d'un droit de caractère universel.

The opium question, par QUINCY WRIGHT (p. 281). — L'auteur rappelle les grandes étapes de la lutte humanitaire entreprise contre l'usage et le commerce de l'opium et autres drogues malfaisantes.

Les premiers édits prohibitifs des Empereurs de Chine remontent à la première moitié du XVIIIe siècle. Un accord finit par s'établir avec l'Angleterre en 1908, en vue de mettre fin à l'importation de l'opium par les Indes. La deuxième étape est marquée par l'initiative du Président Roosevelt, qui détermina la réunion d'une commission internationale à Shangaï en 1909; celle-ci fut suivie par la Conférence de la Haye en 1912. Le Pacte de la Société des Nations, dont les membres chargent la Société « du contrôle général... du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles », ouvre

enfin la phase la plus récente de la campagne. Le 21 janvier 1921, la Société constituait une commission consultative, dans laquelle les Etats-Unis ont leur délégué « officieux ». Le gouvernement américain vient enfin (28 janvier 1924) de décider sa participation officielle « à titre consultatif » aux deux Conférences internationales concernant le trafic de l'opium et des narcotiques qui se tiendront à la fin de cette année. Trois principes peuvent être considérés comme acquis : 1° Tout usage autre que l'usage médical et scientifique doit être interdit; 2° Cet usage ne peut être supprimé en fait que par la réduction de la production; 3° Une entente internationale est la condition indispensable d'un contrôle efficace.

Signalons encore les notices de M. James Brown Scott sur la décision prise par le gouvernement britannique de soumettre à l'avenir tous les traités aux discussions du Parlement avant leur ratification (p. 296) et sur le règlement des difficultés surgies entre le Mexique et les Etats-Unis (p. 315), de M. Quincy Wright sur le statut des habitants des territoires placés sous le mandat de la Société des Nations, etc.

F. D. V.

NOTICES BIBLIOGRAPHIQUES

13. — *The International Court.* Addresses by M. EDWIN BORCHARD, Professor of International law at Yale University, and M. MANLEY HUDSON, Professor of International law at Harvard University before the Chicago Council on Foreign Relations, delivered december 29, 1923.

Les Etats-Unis se feront-ils représenter au sein de la Cour permanente de Justice internationale? La question est actuellement pendante devant le Sénat américain. Dans l'intérêt de la paix universelle, l'appui donné par la grande nation démocratique à cet organisme international serait un gage précieux.

M. Manley Hudson, l'éminent professeur de droit international à l'Université de Harvard, dans l'allocution qu'il prononça le 29 décembre 1923 devant le « Chicago Council on Foreign Relations » estime que les événements qui se sont déroulés depuis 1914 ont fourni à notre génération une occasion unique de créer deux institutions qui sont appelées à devenir des instruments de pacification : la Société des Nations et la Cour permanente de Justice internationale.

Les résultats auxquels cette Cour a abouti depuis la date de sa création témoignent de sa vitalité et de l'heureuse influence que cet organisme exerce déjà sur les relations internationales. L'analyse des griefs formulés par certaines personnalités américaines à l'adresse de la Cour de Justice révèle le manque de fondement de ces « susceptibilities », ainsi que les qualifie l'auteur.

M. Edwin Borchard, le contradicteur de M. Hudson, ne se prononce pas catégoriquement contre l'institution de la Cour de Justice : il conseille toutefois au peuple américain de ne pas adhérer à une institution qui lui paraît vouée à un échec certain. L'étude des faits et circonstances qui ont démontré que la Force prime souvent le Droit, le rôle de plus en plus considérable joué par les phénomènes économiques et le fait que les peuples n'aspirent pas tous à la paix sont les arguments qu'il invoque pour prédire la faillite de la Cour. Ces considérations qui dénotent un pessimisme un peu déconcertant de la part du professeur Borchard peuvent-elles militer seules en faveur de l'abstention d'une nation à unir ses efforts aux autres nations dans leurs tentatives de pacification? Et la vraie raison

de l'opposition de l'opinion publique américaine ne doit-elle pas plutôt être recherchée dans le sentiment bien conforme au tempérament de ce peuple de se désintéresser de tout ce qui n'est pas exclusivement américain ?

J. STEELS.

14. — *Jurisprudence allemande en matière de prises maritimes. Décisions de la Cour suprême de Berlin*, par PAUL FAUCHILLE et CHARLES DE VISSCHER, avec la collaboration de J. BLOCISZEWSKI. Un vol. in-8°, de 329 et XXXIV pages. Paris, Rousseau et Cie, éditeurs, 1924.

Le présent recueil n'offre pas seulement une traduction de la publication officielle *Entscheidungen des Oberprisengerichts in Berlin*, éditée en 1918 par le Ministère allemand de la Justice. Des sommaires détaillés, établis avec le plus grand soin résument l'argumentation des décisions rendues et en dégagent avec précision la portée doctrinale. A beaucoup de points de vue la jurisprudence allemande en matière de prises mérite d'être étudiée. Si un grand nombre de décisions témoignent d'un évident souci d'équité, il en est d'autres où se découvrent des conceptions régressives qui contrastent défavorablement avec la jurisprudence de prises d'autres pays. Au nombre de ces dernières, il faut citer les jugements rendus dans les affaires des navires *Elida* (18 mai 1915, *Recueil*, p. 8) et *Zaanstroom* (5 mai 1916, *ibid.*, p. 97) qui affirment sans ambages la subordination des juridictions de prises aux ordonnances du pouvoir exécutif même dans les cas où celles-ci sont en opposition avec le droit international.

Les Annexes reproduisent le texte de l'Ordonnance des prises du 30 septembre 1909, publiée à Berlin le 3 août 1914, et celui des diverses ordonnances complémentaires ou modificatives, concernant spécialement la contrebande de guerre, qui se sont succédé jusqu'en 1918. Des tables chronologiques et analytiques facilitent la consultation du recueil.

H. V.

15. — A. PILLET et J.-P. NIBOYET, *Manuel de droit international privé*. Un vol. de 792 pages. Paris, librairie Sirey, 1924.

Tous ceux qui, depuis vingt ans, ont trouvé dans les *Principes de droit international privé* de M. Pillet une méthode cohérente et sûre pour la solution des conflits de lois se féliciteront de voir la solide doctrine du maître mise à la portée des étudiants et des praticiens dans un manuel suffisamment condensé et d'une consultation aisée et rapide. Fruit d'une collaboration de M. Pillet et du juriste averti et exactement informé qu'est M. Niboyet, professeur à la Faculté de droit de Strasbourg, le nouveau *Manuel de droit international privé*, maintenant complet par la récente publication de son deuxième fascicule, contient, à côté d'un exposé succinct

des principes, l'indication complètement à jour des nombreuses transformations qui se sont accomplies récemment soit sous l'influence de la guerre, soit par l'effet des traités de paix ou de conventions ultérieures. Dans le premier fascicule, consacré à la Nationalité et à la condition des étrangers, nous relevons parmi les chapitres qui soulèvent les problèmes les plus actuels ceux qui traitent de l'influence des cessions de territoire sur l'acquisition et la perte de la nationalité, de la preuve et du contentieux de nationalité, des conflits internationaux de nationalités. Les pages qui concernent la condition des personnes morales étrangères et en particulier la nationalité des sociétés exposent les changements considérables qui, sous l'influence des expériences faites durant la guerre, se sont opérés dans les idées. Les deux dernières parties de l'ouvrage (fascicule 2) sont consacrées respectivement au conflit des lois et au respect des droits acquis. On lira avec grand intérêt les pages excellentes qui concernent la notion des qualifications et les conflits qui s'y rattachent, la théorie du renvoi et l'ordre public.

Adapté au programme des licencés en France, le *Manuel* est établi sur un plan didactique qui en fait un excellent instrument d'enseignement. Signalons également les services que rendront à ce point de vue la disposition typographique qui signale, par l'usage de grands caractères, les passages essentiels, ainsi que les trois tables analytique, alphabétique et des textes qui terminent l'ouvrage.

Ch. D. V.

16. — CHARLES DE VISSCHER, *Le droit international des communications*. Cours professé à l'Institut des Hautes Etudes internationales de Paris. Un vol. in-8° de 151 pages. Publication de la Faculté de droit de l'Université de Gand. Gand, A. Buyens; Paris, A. Rousseau, 1924.

Par sa participation à plusieurs négociations diplomatiques relatives au droit international des communications, M. Charles De Visscher se trouvait particulièrement qualifié pour l'enseignement que lui a confié, depuis 1921, l'Institut des Hautes Etudes internationales de Paris. L'ouvrage qu'il vient de publier dans la collection des publications de la Faculté de droit de l'Université de Gand présente un tableau complètement à jour de l'état actuel d'une branche du droit international, qui, plus que toute autre peut-être, a subi dans ces derniers temps des transformations profondes. La tâche était loin d'être aisée. Quiconque a pu juger de la multiplicité et de l'extrême complexité des actes internationaux qui régissent la matière admirera la parfaite information aussi bien que la lucidité d'un exposé qui ne laisse dans l'ombre aucun des nombreux problèmes juridiques que soulève la réglementation des transports internationaux. L'ouvrage se divise en sept chapitres qui traitent successivement de la liberté du transit, du régime des voies navigables d'intérêt international,

du régime international des détroits et des canaux maritimes, de celui des ports maritimes et des voies ferrées, des conventions relatives au transport en transit de l'énergie électrique et à l'aménagement des forces hydrauliques intéressant plusieurs Etats, de la réglementation internationale de la navigation aérienne.

L'auteur a fait une large place à l'examen critique des dispositions des Traités de Paix (Partie XII du Traité de Versailles) et des conventions générales de Barcelone relatives au transit et au droit fluvial international : c'est par ce côté surtout que son ouvrage offre le plus vif intérêt. Son principal mérite, à nos yeux, est d'avoir dégagé avec précision les facteurs d'ordre économique et technique qui sont à la base de cette réglementation nouvelle, qui orientent ses prescriptions et en commandent l'interprétation. A ce point de vue, il faut signaler notamment les pages consacrées à la réglementation du transit international (p. 11 à 24), aux réformes à introduire dans le régime actuel de certains fleuves internationaux, tels que le Rhin et l'Escaut (p. 46 à 52, 56 à 61), à l'analyse critique des dispositions de la convention de Barcelone concernant les voies navigables d'intérêt international (p. 70 à 84). Les délibérations de la deuxième conférence générale des communications et du transit (Genève, novembre-décembre 1923) ont abouti à l'élaboration d'une convention sur le régime international des ports maritimes qui constitue la première tentative de réglementation internationale dans ce domaine. Les développements consacrés à son exposé permettent de se rendre compte de l'importance primordiale et de la nouveauté des problèmes qu'elle soulève. H. M.

17. — Edouard Lambert et Halfred C. Brown, *La lutte judiciaire du Capital et du Travail organisés aux Etats-Unis*. Paris, Marcel Giard, 16, rue Soufflot, et 12, rue Toullier, 1923.

Cet ouvrage fournit une excellente documentation sur un des aspects du problème, aussi brûlant que complexe, de la lutte entre le capital et le travail organisés, aux Etats-Unis. « C'est l'étude », comme le définit M. Halfred Brown, « de la convention collective du travail abordée par le point de vue particulier du droit américain. »

Les auteurs étudient les attitudes successives de la jurisprudence américaine à l'égard du boycottage, du « picketing » et de la grève de sympathie envisagés en tant qu'instruments du contrat collectif du travail et de la « boutique syndiquée », ainsi que le caractère économique et social de la bataille juridique engagée entre ces deux grandes forces antagonistes.

Conçu sur un plan systématique et méthodique, l'ouvrage impartial et objectif de MM. Lambert et Brown constitue une œuvre juridique de première valeur dans laquelle la marche évolutive de la jurisprudence américaine est exposée avec clarté et précision.

La conception américaine du contrat collectif du travail nous révèle d'une façon saisissante l'esprit réaliste du droit fédéral américain qui s'attache beaucoup plus à l'étude des phénomènes de la contrainte syndicale qu'à leurs causes et leurs effets : il analyse les différentes méthodes employées par les organisations ouvrières pour imposer et améliorer la convention collective du travail et détermine la légalité et l'illégalité des diverses formes de la pression syndicale. Un corps de doctrines, remarquable par sa hardiesse et sa vigueur et réglementant les conflits du travail, a ainsi été élaboré par la jurisprudence américaine.

La partie historique de l'ouvrage donne un aperçu sur le grave problème social et économique que la Cour Suprême fédérale s'est assigné à partir de 1908 la mission de résoudre.

L'éminent jurisconsulte qu'est M. Lambert et son distingué collaborateur M. Brown analysent les avantages que l'organisation patronale sut retirer d'une interprétation habile du Sherman Act du 2 juillet 1890, la fameuse loi contre les trusts, les premières victoires remportées par le capital et la riposte législative de la Fédération Américaine du Travail.

Les trois grands arrêts rendus par la Cour Suprême en 1921 constituent, du moins jusqu'à nouvel ordre, la loi des XII tables sur la matière des conflits de travail. Cette jurisprudence fournit au patronat des armes de combat redoutables contre le boycottage, le « picketing » et les autres instruments de pression employés par la contrainte syndicale pour faire triompher la politique de l'atelier syndiqué. Une certaine réaction se dessine pendant les années 1922 et 1923, sans toutefois mettre en péril les principes doctrinaires établis par les arrêts de 1921.

La lutte acharnée engagée entre les organisations ouvrières et les organisations patronales semble tourner, à l'instant présent, à l'avantage de ces dernières.

Les pronostics de M. le professeur Lambert donneront un regain d'espoir au travail organisé. La formidable digue dressée par la jurisprudence américaine contre les vagues syndicales lui paraît destinée à céder devant deux forces : la première est l'opinion publique nationale qui s'est habituée, avec le temps, à considérer comme des incidents naturels de la vie économique les différentes formes de la pression syndicale, qu'elle traitait jadis comme révolutionnaires; la seconde de ces forces est la propagation de la notion du droit syndical : l'émulation internationale dans la poursuite des intérêts collectifs du salariat.

J. STEELS.

18. — ROBERT STANDAERT, *De l'Indigénat en Belgique. Commentaire de la loi du 15 mai 1922.* Bruxelles, Etablissements Bruylant, 1923.

La loi du 15 mai 1922 apporte une réforme importante à la législation antérieure sur l'acquisition et la perte de la nationalité, les options de patrie et la naturalisation.

La nouvelle loi prend des mesures de précaution vis-à-vis des étrangers, qui bien souvent n'acquièrent la nationalité belge que dans l'unique but d'obtenir la jouissance des qualités juridiques qui y sont attachées. Quant aux déclarations d'option et aux demandes de naturalisation, une enquête préalable est établie, afin de permettre aux tribunaux d'apprécier dans chaque cas si l'intéressé est digne d'obtenir l'indigénat.

Une innovation importante, inspirée par le souci de respecter l'individualité juridique de la femme en matière de nationalité, rompt avec le principe traditionnel de l'unité de statut des époux : la femme belge « d'origine », pourra, moyennant l'accomplissement de certaines formalités, conserver sa nationalité tout en épousant un étranger; de même la qualité de belge pourra lui rester acquise, si son mari, belge au moment du mariage, obtient par la suite la naturalisation étrangère.

La loi se montre sévère à l'égard de ceux qui acquièrent « volontairement » une nationalité étrangère; la faculté de recouvrer la qualité de belge, prévue par la loi de 1909, est abrogée : dorénavant, l'intéressé devra se soumettre aux conditions de la naturalisation; le législateur estime avec raison que celui qui change « volontairement » de patrie doit en supporter les conséquences.

Dans son commentaire de la loi, l'auteur met en relief les dispositions nouvelles et en recherche les conséquences. L'ouvrage contient en outre la législation relative à l'indigénat dans les Etats voisins de la Belgique, ainsi que les modèles des actes que les officiers de l'état civil ont mission de recevoir. J. STEELS.

19. — *Bureau international du Travail. Série législative.* Tome II, 1921. Genève, sans date de publication.

Nous avons signalé précédemment la publication par les soins du Bureau international du travail des documents les plus importants concernant l'organisation du travail et les rapports entre patrons et ouvriers (voyez cette *Revue* 1923, p. 322). Le présent tome, qui pour des motifs d'ordre technique a été divisé en deux parties, reproduit « in extenso » ou par extrait les conventions internationales, les lois et ordonnances publiées en 1921, ainsi qu'un certain nombre de documents de même ordre remontant à 1919 et à 1920. Un répertoire général chronologique et une table des matières très détaillée remédient dans une certaine mesure aux inconvénients que présente l'absence de pagination générale. H. V.

20. — GROTIUS. *Annuaire international pour 1924.* La Haye, Nijhoff, 1924, 388 pages.

Sous la signature du comte van Lynden van Sundenburg, l'Annuaire Grotius consacre une intéressante notice biographique au Jhr. A. C. P. van

Karnebeek, dont le rôle a été considérable dans le développement des relations étrangères de son pays. D'autre part, la mort prématurée du Prof. Dr A. A. H. Struycken, conseiller d'Etat, est rappelée en termes émus par le Ihr. H. A. van Karnebeek, ministre des Affaires étrangères, qui rend ici le plus magnifique hommage à la science juridique, à l'intelligence supérieure des problèmes de la politique internationale dont le distingué professeur à l'Université d'Amsterdam avait su faire preuve au cours de sa trop brève carrière. — M. E. N. van Kleffens expose les origines de l'Académie de droit international. Différée par la guerre, l'inauguration solennelle n'a pu avoir lieu que le 14 juillet 1923. Après un coup d'œil sur l'organisation et la direction de l'Académie, l'auteur rend compte de l'enseignement qui y fut donné pendant cette session. Les conférences furent suivies par 353 auditeurs appartenant à 31 nationalités différentes. — M. H. C. Surie fait une analyse détaillée des travaux de la Commission de juristes chargée, en exécution d'une résolution de la Conférence de Washington, de préparer la revision des lois de la guerre. Le rapport général de la Commission traite des Règles pour le contrôle de la radiotélégraphie et des Règles de la navigation aérienne. En ce qui concerne la capture des aéronefs privés et des navires de commerce par des aéronefs militaires belligérants, la délégation néerlandaise s'est nettement prononcée contre la reconnaissance d'un pareil droit, jusqu'à présent exclusivement réservé aux navires de guerre belligérants. — Une brève mais lumineuse étude est consacrée par le prof. D. Jos. Jitta à l'*Evolution du droit international de la faillite*. Le système de l'unité et de l'universalité de la faillite semble devoir triompher un jour; mais pour cela l'accord des Puissances est indispensable pour régler les questions de juridiction, de publicité et, éventuellement, celle des droits acquis. — Mentionnons encore un très utile *Aperçu des faits internationaux d'ordre juridique*, par le professeur van Eysinga, un *Aperçu de la jurisprudence néerlandaise en matière de droit international privé en 1923*, par le Dr van der Flier, et les chroniques habituelles de Mme C. A. Kluyver et de M. A. M. Joekes, sur l'activité de la Hollande comme membre de la Société des Nations et sur sa participation aux travaux du Bureau international du Travail.

F. D. V.

21. — *Appunti di diritto internazionale. Diritto pubblico* par Scipione Gemma. Bologna, N. Zanichelli, 1923, 394 pages.

On trouvera dans ce nouveau précis de droit international un bon exposé d'ensemble de la doctrine et de nombreuses applications aux problèmes politiques nés depuis la dernière guerre. L'auteur accorde, comme il convenait dans un manuel destiné aux universités italiennes, une importance particulière à l'histoire politique de l'Italie et à la doctrine des internationalistes italiens. Certains problèmes essentielle-

ment théoriques, tel que celui de la notion juridique de la guerre (p. 259-269), font l'objet de développements fort étendus; l'auteur ne recule point devant les graves difficultés doctrinales que tout essai de systématisation générale des institutions du droit international public soulève immanquablement, et sait, en général, les exposer et les résoudre avec beaucoup de clarté. On trouvera sans doute trop sommaires les pages que l'auteur consacre à la Société des Nations; de même la matière dite des servitudes internationales est à peine effleurée (p. 90). Une bibliographie spéciale fait suite à chacun des chapitres de l'ouvrage. Il est à souhaiter que, dans une nouvelle édition, l'auteur enrichisse le volume d'un index alphabétique qui en faciliterait beaucoup la consultation.

F. D. V.

DOCUMENTS

LE NOUVEAU PROJET AMERICAIN D'UN TRAITE GENERAL DE DESARMEMENT ET DE SECURITE

On peut considérer comme une démarche d'un intérêt exceptionnel et jusqu'à ce jour sans précédent la résolution adoptée à l'unanimité par le Conseil de la S. D. N. au cours de sa session de juin dernier de communiquer aux divers gouvernements comme un document officiel de la Société un rapport élaboré sur la question de la limitation des armements par un comité américain d'un caractère purement privé.

La décision du Conseil est due, au moins en partie, au fait que le document en question est l'œuvre d'un groupe d'hommes éminents et particulièrement qualifiés pour cette tâche. Ce groupe était composé des personnalités suivantes : Dr JAMES T. SHOTWELL, professeur d'histoire à l'Université de Columbia, membre de la délégation américaine à la Conférence de la Paix de Paris; général TASKER H. BLISS, représentant des Etats-Unis au Conseil suprême de guerre; Dr ISAIAH BOWMAN, directeur du Comité des experts de la délégation américaine à la Conférence de la Paix de Paris; JOSEPH P. CHAMBERLAIN, professeur de droit public à l'Université de Columbia; professeur JOHN BATES CLARK, ancien directeur de la section d'économie politique et d'histoire de la Fondation Carnegie; Dr STEPHEN P. DUGGAN, directeur de l'Institut d'Instruction internationale de la Fondation Carnegie; général JAMES G. HARBORD, ancien chef d'état-major de l'armée américaine; FREDERICK P. KEPPEL, ancien secrétaire adjoint du Ministère de la Guerre; DAVID HUNTER MILLER, conseiller juridique du Gouvernement des Etats-Unis à la Conférence de la Paix de Paris; Dr HENRY S. PRITCHETT, président de la Fondation Carnegie.

Entre ce groupe et diverses personnalités influentes d'Europe des liens de collaboration se sont établis grâce au fait que le Dr Shotwell a discuté les problèmes qui font l'objet du rapport avec une série d'hommes d'Etat européens, avec des experts militaires et avec d'autres personna-

lités de premier plan en France, en Angleterre, en Belgique, en Italie, en Allemagne, en Autriche, en Hongrie et en Tchécoslovaquie. Le groupe américain n'avait aucun caractère officiel.

En considération du fait que la question du désarmement qui fait l'objet du présent projet de traité sera discuté devant l'Assemblée au mois de septembre prochain, il est de la plus haute importance que la discussion des propositions qu'il formule prenne aussitôt que possible une forme concrète et que les conclusions en soient communiquées d'urgence soit au Comité qui a préparé le projet, soit à l'Association de politique étrangère *(Foreign Policy Association)*.

Le projet de traité a déjà suscité un intérêt très vif tant aux Etats-Unis qu'en Europe. L'Association de politique étrangère *(Foreign Policy Association)* en a entrepris la diffusion dans l'espoir de contribuer ainsi à promouvoir une large et utile discussion.

DRAFT TREATY OF DISARMAMENT AND SECURITY (1)

THE HIGH CONTRACTING PARTIES, being desirous of promoting peace and of lessening the danger of war by reduction and limitation or armaments, agree to this treaty.

PART I.

GENERAL MEASURES

CHAPTER I. — *Outlawry of aggressive war.*

Article 1. — The High Contracting Parties solemnly declare that aggressive war is an international crime. They severally undertake not to be guilty of its commission.

Article 2. — A State engaging in war for other than purposes of defense commits the international crime described in Article 1.

Article 3. — The Permanent Court of International Justice shall have jurisdiction, on the complaint of any signatory, to make a judgment to the effect that the international crime described in Article 1 has or has not in any given case been committed.

(1) Nous avons reproduit dans un précédent numéro (*supra*, p. 176) le projet d'assistance mutuelle élaboré à Genève. Le rapprochement des deux textes est très suggestif (N. D. L. R.).

Chapter II. — *Acts of aggression.*

Article 4. — The High Contracting Parties solemnly declare that acts of aggression, even when not resulting in war, and preparations for such acts of aggression, are hereafter to be deemed forbidden by international law.

Article 5. — In the absence of a state of war, measures of force by land, by sea or in the air taken by one State against another and not taken for purposes of defense or for the protection of human life shall be deemed to be acts of aggression.

Any signatory which claims that another signatory has violated any of the terms of this treaty shall submit its case to the Permanent Court of International Justice.

A signatory refusing to accept the jurisdiction of the Court in any such case shall be deemed an aggressor within the terms of this treaty.

Failure to accept the jurisdiction of the Court within four days after submission of a claim of violation of this treaty shall be deemed a refusal to accept the jurisdiction.

Article 6. — The Court shall also have jurisdiction on the complaint of any signatory to make a judgment to the effect that there has or has not in any given case been committed a violation of international law within the terms of Article 4.

Article 7. — The Permanent Advisory Conference hereinafter mentioned shall from time to time consider the further codifying of the principles of international law relating to acts of aggression and preparations for such acts.

In this regard, the conference shall take into account the additionnal security to the signatories and the progressive disarmament which are by this treaty contemplated.

The recommendations of the conference shall be submitted to the High Contracting Parties for their adoption, and shall also be transmitted to the Permanent Court of International Justice.

Chapter III. — *Sanctions.*

Article 8. — In the event of any H. C. P. having been adjudged an aggressor pursuant to this treaty, all commercial, trade, financial and property interests of the aggressor and

of its nationals shall cease to be entitled, either in the territories of the other signatories or on the high seas, to any privileges, protection, rights or immunities accorded by either international law, national law or treaty.

Any H. P. C. may in such case take such other steps toward the severance of trade, financial, commercial and personal intercourse with the aggressor and its nationals as it may deem proper and the H. C. P. may also consult together in this regard.

The period during which any such economic sanction may be continued shall be fixed at any time by the Court at the request of any signatory.

In the matter of measures of force to be taken, each signatory shall consult its own interests and obligations.

Article 9. — If any H. C. P. shall be adjudged an aggressor by the Permanent Court of International Justice, such power shall be liable for all costs to all other H. C. P. resulting from its aggression.

Chapter IV. — *Decrees of the Permanent Court*

Article 10. — The H. C. P. agree to accept the judgment of the Permanent Court of International Justice as to the fulfilment or violation of the contracts of this treaty.

Any question arising under this treaty is *ipso facto* within the compulsory jurisdiction of the Court.

Article 11. — If a dispute arising under this treaty shall be submitted to the Permanent Court of International Justice, it is for the Court to decide as to its jurisdiction and also whether or not its decree has been complied with.

PART II.

DISARMAMENT

Chapter I. — *Reduction and limitation of armament.*

Article 12. — The H. C. P. recognizing that excessive armaments constitute a menace of war, mutually agree :

(i) To limit or reduce their armaments to the basis necessary for the maintenance of peace and national security.

(ii) To study the ways and means for future reduction of

armaments either as between all signatories or as between any two of them.

Chapter II. — *Demilitarized zones.*

Article 13. — In order to facilitate the security and progressive disarmament contemplated by the present treaty, any H. C. P. may agree with one or more neighbouring countries for the establishment of demilitarized zones.

Chapter III. — *Permanent Advisory Conference.*

Article 14. — The H. C. P. will call a permanent advisory conference upon disarmament which shall meet not less than once every three years.

This conference shall, in addition to its functions as described in Article 7, publish periodical reports concerning the actual conditions of the armaments of the signatory States.

The conference shall advise the H. C. P. concerning measures to be taken to insure the carrying out of the principles of the present treaty and it may prepare supplementary treaties for the establishment of demilitarized zones and for the further promotion of disarmement and peace.

Article 15. — The Advisory Conference upon disarmament shall appoint a Permanent Technical Committee.

Article 16. — The Permanent Advisory Conference or its Permanent Technical Committee shall give advice on technical questions to the Permanent Court of International Justice at the request of said Court.

Article 17. — The expenses of the Permanent Advirosy Conference and of its agencies shall be borne by the signatory powers in the proportions of their respective budgets for defense.

PART III.

INTERNATIONAL INFORMATION

Chapter I — *Commission of inquiry.*

Article 18. — By the terms of Article 8 of the Covenant of the League of Nations :

« The members of the League undertake to interchange full

and frank information as to the scale of their armaments, their military, naval and air programs and the condition of such of their industries as are adaptable to warlike purposes. »

In order to facilitate the carrying out of the said engagement by the powers party thereto, the signatories hereto agree that there shall be maintained under the direction of the Council of the League of Nations a commission charged with the duty of making the necessary official examinations and reports.

Article 19. — The said commission shall proceed under such regulations as the Council of the League shall from time to time approve.

Article 20. — Subject to such regulations the members of the commission shall be entitled, when they deem it desirable, to proceed to any point within the territory of any signatory or to send sub-commissions or to authorize one or more of their members so to proceed on behalf of the commission.

Article 21. — The signatories hereto will give necessary facilities to the said commission in the performance of its duties.

Article 22. — All reports made to the Council of the League by the said commission shall be communicated to the signatory powers.

Chapter II. — *Opinions of the Council.*

Article 23. — The Council of the League, taking into account the reports and opinions of the said commission, shall at any time when requested by any signatory hereto, consider summarily whether (a) the armaments of any signatory to this treaty are in excess of those fixed under its provisions; or (b) the military or other preparations of any State are of such a nature as to cause apprehension of aggression or an eventual outbreak of hostilities.

Article 24. — If the Council shall, upon such request, be of the opinion that there is reasonable ground for thinking that a menace of aggression has arisen, the parties to the defensive agreements hereinafter mentioned may put into immediate execution the plan of assistance which they have agreed upon.

Article 25. — If the Council shall, upon such request, not be of opinion that a menace of aggression has arisen, a public report

to the effect shall be made, and in such case no signatory shall be under any obligation to put into execution any plan of assistance to which it is a party; but any signatory, believing itself to be threatened with a menace of aggression, nothwithstanding the fact that the Council of the League has not been of such opinion, may forthwith notify the Council to that effect, and such signatory shall thereupon have full liberty of action in military or other preparations for defense, subject, however, to the limitations as to armament which are imposed by any treaty then in force other than this treaty and treaties dependent thereon.

PART IV.

TREATIES OF MUTUAL ASSISTANCE

Article 26. — The H. C. P. may conclude, either as between two of them or as between a larger number, agreements complementary to the present treaty, exclusively for the purpose of their mutual defense and intended solely to facilitate the carrying out of the measures prescribed in this treaty, determining in advance the assistance which they would give to each other in the event of any act of aggression.

Such agreements may, if the H. C. P. interested so desire, be negociated and concluded under the auspices of the League of Nations.

Article 27. — Complementary agreements, as defined in the preceding article, shall, before being registered, be examined by the Council with a view to deciding whether they are in accordance with the principles of this treaty and of the Covenant.

In particular, the Council shall consider if the cases of aggression contemplated in these agreements are of a nature to give rise to an obligation to give assistance on the part of the other H. C. P.

The Council may, if necessary, suggest changes in the texts of the agreements submitted to it.

When recognized, the agreements shall be registered in conformity with Article 18 of the Covenant. They shall be regarded as complementary to the present treaty, and shall in

no way limit the general obligations of the H. C. P. nor the sanctions contemplated against an aggressor under the terms of this treaty.

They will be open to any other H. C. P. with the consent of the signatory States.

Article 28. — In all cases of aggression, for which provision is made in the agreement constituting a defensive group, the H. C. P. which are members of such group may undertake to put into operation automatically the plan of assistance agreed upon between them; and in all other cases of aggression or menace or danger of aggression, directly aimed at them, they will consult each other before taking action, and will inform the Council of the measures which they are contemplating.

PART V.

PARTIES TO THE TREATY

Chapter I. — *Accession.*

Article 29. — Any State, member or not of the League of Nations may adhere to this treaty by depositing an act of adhesion with the Secretary General of the League, who shall at once inform the other signatories thereof.

Chapter II. — *Withdrawal.*

Article 30. — Any party to this Treaty may withdraw therefrom by depositing an act of withdrawal with the Secretary General of the League of Nations. Such withdrawal shall take effect one year after the deposit thereof and only as to the Party withdrawing.

Chapter III. — *Ratification.*

Article 31. — The present Treaty shall be ratified and the instruments of ratification shall be deposited as soon as possible with the Secretary General of the League of Nations.

It shall come into force :

In Europe when it shall have been ratified by five European states, including France, Great Britain and Italy.

In Asia when it shall have been ratified by two Asiatic States, one of which shall be Japan.

In North America when ratified by the United States of America.

In Central America and the West Indies when ratified by one State in the West Indies and two in Central America.

In South America when ratified by four States in South America, one of which shall be either Argentina, Brazil or Chile.

In Africa and Oceania when ratified by two States in Africa and Oceania.

With regard to the H. C. P. which may subsequently ratify the Treaty, it will come into force at the date of the deposit of the instrument of ratification.

COMMENTARY ON THE TREATY.

It was at once evident to the Committee that the starting point for the discussion of the problem in America was fundamentally different from the basis of European discussion. *In the United States the main interest lies in policies of disarmament and the « outlawry of war »*; in Europe, especially on the Continent, and more especially in these post-war years, *the problem of national security takes precedence.*

The task of the American committee was to harmonize these two divergent points of view and, ultimately, a draft Treaty was drawn up. The Treaty which the Council is now circulating to the fifty-four governments of the League of Nations *offers for the first time in the history of international law, a comprehensive definition of aggression,* and at the same time, *outlaws the aggressor.*

The definition of aggression is a negative one. *Any state refusing summons by another state before the Permanent Court of International Justice on a charge of aggression, thereby admits its guilt.* Some reply must be made within four days or the other Powers are free automatically to apply the measure of enforcement indicated in the Treaty. The four-day time limit is inserted to prevent an aggressor from continuing war-like preparations while trifling with an appeal to the Court. It safeguards the security of the complainant's power.

The Court is not called upon to decide political and non-justiciable issues as to matters of policy. It has to find whether or not certain overt acts have been committed and whether they violate this contract. In order to define this class of acts *a world conference is to assemble frequently and its experts are to form a permanent commission.*

Again, *the problem of enforcement has been met* by an entirely new method which does not involve the government of any country further than its own interests dictate, and yet, it secures an adequate pressure upon the aggressor by threatening the safety of its business interests.

There is no surrender of national sovereignty.

No troops are to be sent abroad on punitive expeditions or for any other purpose, at the request of any Council of the League or other outside Power. The method of enforcement lies entirely in the economic field.

In the economic sanction, the High Contracting Parties do not bind themselves by this Treaty to do anything contrary to their own interests. But they are *free to do all manner of things as against an aggressor with reference to its property rights on the high seas or within their own frontiers.* In a word, the *aggressor is outlawed*, and, as such deprived of any security for his property in other lands. Automatically he loses his own security throughout the whole world.

The effect of this outlawry upon business interests would be instant. No trader could be sure that his ships would receive entry into the ports of another Signatory or that his investments in their keeping would not be immediately attached. In a world built upon a basis of credit, the result would be for the aggressor unavoidable panic, of greater or less degree. The effect of this would at once be registered in the fall in exchange value of the currency of the aggressor state.

It should be remembered that this is not the full extent of the economic sanction for the aggressor state. Sooner or later it will have to pay the whole costs of reparations and of war expenses to both the victims of its aggression, and those Powers, even neutral, which have suffered by the economic displacement of the act of aggression. It will thus be seen that the enforcement of the Treaty brings into play the two experiences of Europe which have registered most keenly in the mind of the common people as well as governments the disastrous effects of war, namely in the fall of exchange on the one hand and the infliction of reparation penalties upon the other. The whole economic lesson of the World War, the lesson burned into the consciousness and conscience of Europe as nothing else has ever been, is thus brought to bear upon the prevention of war and the preparations for war in the future.

With reference to the adherence of the United States to this Treaty it is evident that some verbal changes are necessary so long as the United States is not a member of the League of Nations, since this Treaty has been drawn up for those states which are within the League. But *the general principles embodied in the Treaty should not meet with technical objections upon the part of the United States* and the verbal changes can be easily made by simply eliminating the United States from those Articles of the Treaty which mention the Council or the

League, or by accepting the position of a mere associate. There could be no harm, for instance, in accepting the Secretariat of the League as the body which should register treaties. It's usefulness as an agent of public diplomacy is already demonstrated and involves no entanglements. Over five hundred treaties have been registered in the five years of the League's existence, some with Powers outside the League. It is simply a formality for securing publicity and is the only international device of the kind that has yet been tried. Since treaties involving the United States are discussed in the Senate, however, even this item need not be maintained in the American edition of the Treaty; but it would be inconceivable that the trivial difficulties of making slight verbal changes should ever stand in the way of favorable action by the United States upon the question as a whole. This Treaty not only embodies ideals of these most anxious that America should play its part in the peaceful settlement of international disputes, but it also carefully avoids all those elements of the League of Nations as outlined in the Covenant which have met with most opposition in the United States.

In short, this Treaty leaves the United States, like all other Signatory Powers, completely free to decide whether and to what extent it will participate in any given case.

The treaty is just as applicable to Germany and Russia as it is to the United States, in that Powers can sign it who are not members of the League. The members of the League would simply use more of the machinery of the League than the non-members, in that they would have as well a means for straightening out political controversies and provocative acts which lead to armament. This Treaty does not include that kind of action at all. It deals only with the question of armament.

Neither is it a general Treaty of compulsory arbitration. The question to come before the Court is not political, but whether or not one of the parties to a contract has broken it. The Permanent Advisory Conference and not the Court will consider the formulation of the conditions to be observed in applying the Treaty.

The Treaty is not modelled after the Washington treaties, in which the limitation of armament was based upon a set ratio between different countries. Experts, especially in chemical warfare, point out that such ratios can not be either ascertained or applied at present. Therefore, the Treaty calls into existence *an international advisory conference on disarmament which is to meet periodically at least once every three years,* to keep pace with the progress of invention and discovery. This conference is to be supplied with a *technical investigating committee responsible to the conference.* The necessity of having a conference on disarmament is recognized on all hands. But what is needed is something more; the conference must be periodic. The experience of the

Washington Conference shows that if a conference makes no provision for its own re-assembling, the subsequent recrimination between the interested parties may tend to make matters worse instead of better. On the other hand, *if a conference recurs automatically, the questions in dispute can be brought up without involving the national honor of any of the parties to it.*

In providing a commission to facilitate the interchange of full and frank information as to the scale of the armaments, the military, naval and air programs, etc., of the High Contracting Parties, the Treaty embodies not only a provision of the Covenant of the League of Nations but a device which at the Peace Conference at Paris was strongly urged by Marshal Foch in the interests of the pacification of Europe. The commission charged with the duty of investigating how the various High Contracting Parties were carrying out the terms of this Treaty could hardly be objected to by a Power which entered into it in good faith. In any case, it is the opinion of highly qualified military experts in the United States that this country would have no objection to the adoption of the plan so earnestly advocated by Marshal Foch at the Peace Conference.

The relation of the Council of the League of Nations to the new machinery which it is proposed to set up should be clearly understood. The Council is to receive the reports of the Commission of Inquiry and *express its opinions* concerning them. *But it can not call out a League army to enforce peace.* The Treaty not only makes no provision for such action; its whole tenor is in another direction. And there is no provision whatever for any such army. According to the Treaty, the Council would tend to become more and more an instrument of conciliation and its administrative functions in this regard would become inoperative. *There is no superstate left in the structure of this Treaty.* On the other hand, the sphere of operation of the Council is a large and important one. *It's function in the political sphere is left untouched.* It can still serve to lessen the dangers arising from provocative political policies. This Treaty does not touch upon any of those topics. Consequently the sphere of action of the Council does not fully appear. *The Treaty deals only with security and disarmament.* It is an attempt to reduce this dual problem to the dimensions of a contract dealing with strictly technical matters. The Council of the League is not called upon to act outside its legitimate sphere in the enforcemnet of the Treaty or in its administration. Instead of regarding this limitation of its functions at lessening its validity, however, it in reality strengthens its position in the sphere in which it is necessary and legitimate. For nothing could injure an institution more than to clothe it with large theoretic powers which can not be applied in the hour of need or which may be defied by a recalcitrant governement.

Finally, the Treaty makes provision for including other treaties between two or more Powers either as ententes or alliances, when they are designed solely for defensive purposes, enabling the parties to them to lessen their armaments. A tendency towards the old « balance of power » is perhaps inherent in this part of the Treaty. But the Treaty safeguards any trend in this direction *by placing a great premium upon publicity of engagements as over against secret intrigues.* To avoid the danger of including treaties which were in spirit contrary to the purpose of this Treaty, this remarkable device has been inserted taken from the proposals of Colonel Requin, French military technical expert, in the Treaty of Mutual Assistance prepared for the League of Nations. All publicly announced treaties which have been accepted by the Council of the League of Nations and scrutinized by it as coming within the meaning of this Treaty and of the Covenant, may be carried out automatically. There is no need of waiting to secure the consent of the Council, Court, or any other body to carry out their terms. This provision is of the greatest possible importance in the hour of danger, for « in all other cases » the Signatories must first « inform the Council of the measures which they are contemplating », and await its action. This means that *where there are secret agreements or where acts of aggression arise, there is inevitable delay,* for the remedy lies through the machinery of the League of Nations and not by direct action.

No greater incentive for publicity of engagements could be found than this which makes the security of the High Contracting Parties dependent to a large degree upon having announced their engagements to the world through registration with the League of Nations. Freedom for automatic and immediate action may easily be, in cases like these, a matter of life and death.

ARBITRAGE ET JUSTICE

PAR

Philip Marshall BROWN

Professeur de droit international à l'Université de Princeton.

I. *Arbitrage.* — Parmi les questions qui n'avaient pas encore été discutées à fond, le Comité Consultatif des Juristes chargé de préparer un projet pour l'établissement de la Cour permanente de Justice internationale, dans son aperçu du 15 juillet 1920, a choisi d'abord celle-ci : « La Cour pourra-t-elle avoir des fonctions arbitrales? (interprétation du mot « arbitrage » dans le Pacte de la Société des Nations : ce mot a-t-il seulement le sens étroit et technique, ou équivaut-il au terme : règlement judiciaire?). » *(Procès-verbaux des séances du Comité Consultatif des Juristes,* p. 559.)

La question de savoir si la Cour aura des fonctions arbitrales reste encore à régler. Quant à l'interprétation du mot arbitrage employé dans le Pacte de la Société des Nations, le Comité semble avoir accepté, dans l'intérêt de ses discussions, l'interprétation donnée par M. de Lapradelle, le rapporteur officiel du Comité : « Aux articles 12, 13 et 15 du Pacte, l'expression arbitrage doit être interprétée comme signifiant règlement judiciaire international. »

Cette interprétation s'accorde avec la définition de l'arbitrage donnée dans la Convention pour le règlement des conflits internationaux : « Article 37 : l'arbitrage international a pour objet le règlement de litiges entre les Etats par des juges de leur choix et sur la base du respect du droit. » Elle concorde aussi avec celle qu'avait donnée la section juridique du Secrétariat permanent de la Société des Nations :

« L'arbitrage est une forme du règlement judiciaire des conflits internationaux. Trois traits distinguent en général la

procédure arbitrale de la procédure judiciaire proprement dite. Ce sont : la nomination des arbitres par les parties, le choix par ces dernières des normes matérielles à suivre par le tribunal, et enfin le caractère volontaire de la juridiction arbitrale. La limite entre les deux branches de juridiction ne peut cependant pas être considérée comme absolument fixée. Là où les trois traits mentionnés sont présents, là il y a certainement arbitrage technique). Mais il y a des formes intermédiaires où une procédure est caractérisée par un ou deux de ces traits seulement.

« Une conséquence de ce vague est que très souvent l'expression « arbitrage » se trouve employée pour désigner toute autre procédure pacifique pour le règlement d'un conflit international que les négociations diplomatiques ou la médiation (procédure d'enquête et de conciliation).

« L'arbitrage proprement dit forme un domaine intermédiaire entre la procédure d'enquête et de conciliation.

« La limite entre l'arbitrage et la médiation forme en même temps la borne entre la médiation et toute procédure judiciaire. Tandis que le critérium pour tracer cette ligne de démarcation est probablement d'ordre intérieur, il sera difficile de trouver un critérium du même ordre entre les différentes espèces de procédure judiciaire. En effet, tout comme l'arbitre doit souvent s'inspirer d'un certain corps de règles de droit convenu entre les parties en litige, le juge doit, en appliquant le droit, se laisser guider par l'équité. Il faudra donc s'en tenir aux caractéristiques extérieures mentionnées ci-dessus.

« Parfois, une autre délimitation entre les divers moyens de règlement pacifique des conflits internationaux paraît plus indiquée.

« Ces conflits sont, en effet, de deux ordres différents : les litiges de droit et les litiges d'intérêt. Les deux groupes ne sauront cependant être considérés comme strictement délimités. Tout conflit juridique entre Etats renferme un élément politique. L'un ou l'autre élément doit cependant prévaloir. Si c'est l'élément juridique, le recours à un vrai tribunal de justice peut être indiqué. Si, au contraire, c'est l'élément politique qui prévaut, pareil recours ne devrait pas avoir lieu. On ferait tort au caractère juridique d'un tribunal de cet ordre en le chargeant

de donner comme tel la solution d'un conflit politique. La compétence de l'arbitrage semble, au contraire, s'imposer dans des cas pareils, ou bien celle de la médiation, selon les mérites du cas.

« III. La rédaction des articles 12, 13 et 15 du Pacte n'est pas sans laisser subsister quelques doutes au sujet de la question de savoir quelle est l'intention du Pacte à l'égard de l'interprétation du mot « arbitrage ». Du fait que dans les dits articles l'arbitrage et la médiation (l'enquête par le Conseil) sont les deux seules alternatives à la guerre, prévues pour le cas où la diplomatie a fait défaut, on peut cependant conclure que dans le Pacte l'expression « arbitrage » a le sens large auquel référence vient d'être faite. Elle semble signifier « règlement judiciaire des conflits internationaux ». Elle comprendrait donc en même temps l'arbitrage au sens étroit et technique du mot, et les autres formes possibles de règlement par procédure judiciaire de différends internationaux. » (Documents présentés au Comité Consultatif des Juristes, etc. Appendice concernant le caractère de la Cour, p. 112.)

On peut voir d'après cet admirable exposé qu'il est grandement nécessaire d'abandonner la notion si vague et générale d'arbitrage comme une panacée pour toutes les maladies internationales, et de définir avec soin « le sens étroit et technique du mot ».

Arbitrage, dès les premiers jours du droit romain, a signifié le règlement d'un différend par l'accord spécial des parties qui étaient libres de choisir leurs juges et de prescrire les conditions qui régiraient l'arbitrage. Non seulement le droit romain a reconnu judiciairement la valeur obligatoire de ces sentences arbitrales, mais il a aussi autorisé des juges choisis sur un tableau *(album judicum)* ou spécialement désignés pour cet objet à agir comme arbitres. Cicéron a rapporté, dans son discours pour Roscius, une curieuse situation qui montre ironiquement le fait qu'un juge n'était pas toujours sûr d'agir soit comme juge, soit comme arbitre.

La plus intéressante application d'arbitrages semblables dans les temps modernes concerne les contestations en matière de travail. La législation de plusieurs Etats prévoit maintenant, en termes très explicites et compréhensifs, particulièrement en France, que ces contestations pourront être réglées par des

conseils ou tribunaux siégeant en dehors des cours régulières de justice.

L'analogie entre les différends internationaux et les contestations en matière de travail est très frappante. Les conflits entre le Capital et le Travail sont habituellement des conflits d'intérêt plus que des conflits sur des droits légalement définis. Ils comprennent bien des facteurs économiques et sociaux, tels que le coût de la vie, le taux des denrées, les demandes et offres de travail aussi bien que de produits fabriqués, les droits à un salaire minimum, etc. La question soulevée peut mener à l'interprétation d'un accord ou d'un contrat antérieur comme dans le cas d'un traité.

Le fait important à noter est que le procédé de règlement extrajudiciaire rend les meilleurs services non seulement aux parties immédiatement en cause, mais aussi au public en général, comme par exemple dans une grève de cheminots, ou de boulangers. Le but cherché est non pas tant l'application de principes ou de règles techniques de droit que la conciliation d'intérêts en conflit. Dès qu'une sentence arbitrale a été rendue, les cours de justice peuvent en connaître et lui donner un effet légal, comme dans le cas de contrats. Les parties restent libres cependant d'y substituer d'autres arrangements.

C'est exactement ce qui arrive en matière internationale. Quand il s'élève de graves conflits d'intérêts, n'impliquant guère de questions de droit, les nations consentent parfois à recourir, sous les conditions particulières et les réserves exposées dans un compromis, à un tribunal international arbitral. Le tribunal constitué dans ces conditions n'est pas préoccupé de questions techniques de droit, mais il cherche un règlement qui pourra être accepté et respecté par les parties.

L'arbitrage est donc une espèce particulière de jugement qui convient fort bien et est nécessaire au règlement des différends internationaux dans lesquels l'élément politique domine ou bien auxquels ne conviendrait aucun principe de droit reconnu.

Comme, dans l'ensemble, les différends de ce genre sont les plus fréquents ou présentent une gravité plus grande, il est évident que l'arbitrage permanent, en tant qu'institution, demeure de la plus haute importance. Il ne peut pas être supplanté par une cour de justice au sens strict du mot.

Quelles sont donc alors les fonctions d'une cour de justice au sens strict du mot, en tant que distincte d'un tribunal arbitral? Nous rappellerons que la Section juridique du Secrétariat permanent de la Société des Nations indique dans son memorandum à l'usage du Comité Consultatif des Juristes que : « Trois traits distinguent en général la procédure arbitrale de la procédure judiciaire proprement dite. Ce sont : la nomination des arbitres par les parties; le choix par ces dernières des normes matérielles à suivre par le tribunal, et, enfin, le caractère volontaire de la juridiction arbitrale. » Réciproquement, donc, une cour de justice, au sens strict, ne devra son existence en aucune manière aux parties en cause; elle devra appliquer un droit universellement accepté et non celui choisi par les dites parties; enfin, elle devra avoir une juridiction obligatoire, c'est-à-dire le droit de juger, même si une des parties refuse de comparaître.

Mais il y a encore un autre trait distinctif de grande importance, nous voulons parler de la nature de la sentence. M. de Lapradelle, le rapporteur du Comité Consultatif des Juristes, indique en ces termes la distinction à faire : « Quels qu'aient été les services rendus à la Justice et à la Paix par l'institution en 1899, à la Haye, d'une Cour permanente d'Arbitrage international, il n'en est pas moins incontestable qu'en vertu même des dispositions fondamentales de sa constitution, elle n'est guère plus qu'un cadre permanent, un vaste collège d'arbitres où passent d'une manière intermittente des tribunaux internationaux éphémères; les arbitres, parfois, inclinent à se considérer en médiateurs plutôt qu'en interprètes fidèles du droit, en diplomates plutôt qu'en juges, en conciliateurs appelés à prononcer entre Etats de la manière la moins pénible pour chacun d'eux plutôt qu'en magistrats appelés à tenir rigoureusement égales les balances de la justice. Il y a là, disait M. Root dans ses instructions aux délégués américains à la Conférence de la Haye en 1907, deux méthodes radicalement différentes qui correspondent à des conceptions très distinctes qui conduisent à des conséquences très différentes. (*Procès-verbaux des séances du Comité*, p. 694.)

M. de Lapradelle fait observer plus loin que « l'arbitrage peut tenir compte de mille éléments de fait, de mille contingences, souvent de certaines nécessités d'ordre politique. L'arrêt

de justice ne tient compte que de la règle définie et fixée par la loi ». (*Idem*, p. 696.)

Le professeur Lammasch, le distingué juriste qui a présidé plusieurs des arbitrages de la Haye, a déclaré que : « On considère universellement qu'à l'heure actuelle la mission de la sentence arbitrale est de résoudre les différends et de régler avec autorité les conflits...

Cette conception n'a fait son apparition que graduellement.

Même dans les sentences arbitrales, au milieu du XIXe siècle, particulièrement dans celles qui ont été rendues par des souverains, nous trouvons un certain vague dans l'expression qui est la conséquence du fait que la procédure de l'arbitrage n'était pas tant une affaire de droit qu'un expédient diplomatique. (*Die Rechtskraft Internationaler Schiedspruche*, 1913, pp. 26 à 29. Cité par le docteur James Brown Scott dans *The proposed Court of Arbitral Justice*, pp. 39-40.)

Ceci arrivera plus spécialement si la Cour d'arbitrage applique en plusieurs cas des principes qui n'ont pas été jusqu'ici reconnus comme fermement établis. Quelque valeur que cet effet d'une décision arbitrale puisse avoir, ce n'est pas son but direct. (*Idem*, p. 4.)

« Nous ne devons pas oublier que la Cour d'arbitrage a non seulement la mission d'établir le droit, mais aussi de maintenir la paix entre les nations. Elle ne remplirait pas cette mission si elle voulait suivre la maxime : *Fiat justitia, pereat mundus.* Un corps judiciaire qui, dans une telle occurrence, ne voudrait pas faire l'effort d'éviter cette rigueur dans ses jugements lorsque ce ne serait pas indispensable à un jugement essentiellement juste, courrait à un échec et peut-être aussi détournerait-il les Etats de soumettre dans l'avenir les différends à un règlement arbitral. C'est peut-être de cette manière que le droit perd dans des cas concrets quelque chose de son plus grand triomphe. » (*Idem*, pp. 62 à 65.)

On peut voir, d'après les commentaires autorisés qui précèdent, que, tant que les sentences arbitrales respectent la loi et poursuivent la justice, elles peuvent être rendues dans un esprit de compromis ou « d'équité », tout à fait distinct du point de vue purement juridique qui est, d'après Lord Phillimore, « de rendre la justice selon le droit ».

Le cas des Fondations Pieuses Mexicaines était un de ces cas qui comprennent des considérations strictement légales, et il fut jugé sur une base strictement légale. Le cas des Pêcheries du Nord-Est Atlantique, également, impliquait les mêmes considérations; la décision du tribunal de la Haye contient cependant ce que le professeur Lammasch nomme « des éléments de compromis », ce qui conduisit Sir William Robeson, l'un des représentants de la Grande-Bretagne dans l'affaire, à observer que, « tandis que la Grande-Bretagne conservait ses droits de souveraineté sur ses eaux territoriales, elle perdait le droit de les exercer ».

Le cas de Casablanca fut un exemple clair de règlement diplomatique, la sentence étant rédigée avec autant d'habileté qu'un document d'Etat. Cette tendance des tribunaux d'arbitrage à aboutir à des décisions qui seront acceptées et respectées à la fois par les deux parties est plus clairement mise en évidence dans le cas de différends à propos de frontières, où les parties elles-mêmes semblent être guidées dans les limites de leurs réclamations par la notion réelle que le jugement est tout à fait semblable à un compromis.

En tenant compte de ces faits caractéristiques, c'est-à-dire le choix des juges, la loi à appliquer, la compétence du tribunal et la nature de sa sentence, nous pouvons maintenant nous demander jusqu'à quel point on peut dire de la Cour permanente de Justice internationale qu'elle est une cour de justice au sens strict, en tant que distincte d'un tribunal arbitral.

On ne peut élever en doute que le Comité Consultatif des Juristes ait cru qu'il instituait quelque chose de distinct de l'arbitrage. M. de Lapradelle dit : « Il s'agit de créer une institution de justice. »

Au cours des discussions du Comité, on trouve une opposition constante entre la procédure d'arbitrage et la procédure judiciaire. Le Comité a-t-il réussi à maintenir cette distinction en créant la Cour permanente de Justice? A en juger par les traits déjà indiqués, il apparaîtrait que la Cour, telle qu'elle a été définitivement constituée par la Société des Nations, ne peut pas être considérée à proprement parler comme une cour de justice au sens strict du mot.

1. Ce n'est pas une cour de justice dans le sens exact du terme, parce qu'elle n'a de juridiction obligatoire ni au criminel, ni au civil. M. Loder appuyait sur ce fait que « continuer à ne faire justice entre deux adversaires qu'après avoir obtenu leur consentement mutuel, leur accord sur la formule du grief et le choix des juges... cela n'en valait pas la peine. (*Procès-verbaux*, p. 250.) Le Comité, comprenant que la juridiction avec pouvoir de contrainte était la vraie essence de la justice, l'avait stipulée telle dans le statut de la Cour. Toutefois, le Conseil et l'Assemblée de la Société des Nations, voyant bien que, dans les conditions actuelles de la société internationale et du droit des gens, il serait peu prudent de citer une nation, contre sa volonté, devant un tribunal international, ont refusé de conférer à la nouvelle cour la juridiction obligatoire.

Il est vrai que l'article 36 du statut stipule que les nations peuvent de leur propre initiative accepter la juridiction obligatoire de la Cour pour certaines catégories de différends. Jusqu'ici, certaines des plus petites nations seulement ont manifesté leur volonté de se soumettre à cette juridiction obligatoire, pour la raison évidente que les plus faibles nations doivent se confier à presque tous les moyens de régler les différends, autres que la force. Les grandes puissances et les autres nations ayant de grands intérêts et de l'influence dans les affaires internationales, n'ont pas voulu d'une cour de justice au sens strict avec juridiction obligatoire. Dans ces conditions, il est clair que la nouvelle cour ne possède pas cet élément indispensable d'une cour de justice.

2. En second lieu, la compétence de la Cour n'est pas restreinte à des questions d'ordre juridique. L'article 36 du statut établit : « La compétence de la Cour s'étend à toutes les affaires que les parties lui soumettront, ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus dans les traités et conventions en vigueur. » Rien ne pourrait sûrement être plus compréhensif et embrasser plus de choses que cette disposition. « Toutes affaires » peut comprendre des questions dans lesquelles l'élément politique domine, ou auxquelles aucun principe de droit ne s'applique : « Les cas spécialement prévus dans les traités et conventions en vigueur », cela peut comprendre la plus large série de différends,

notamment en ce qui concerne l'exécution des traités de paix qui ont terminé la guerre mondiale.

Dans l'éventualité où la Cour aurait une juridiction obligatoire, les catégories suivantes de différends d'ordre juridique ont été établies :

a) L'interprétation d'un traité;

b) Tout point de droit international;

c) La réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international;

d) La nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international.

On peut se demander si cette liste représente une classification satisfaisante de différends d'ordre juridique. « L'interprétation d'un traité » peut certainement impliquer des considérations politiques d'un caractère grave, comme Lord Robert Cecil l'a observé au sujet du traité de Versailles.

« Tout point de droit international », ceci est très vague, quand on le considère à la lumière du droit à appliquer par la Cour, qui comprend même « la doctrine des publicistes ». Qu'est-ce qui constitue un « engagement international », ou une violation d'un tel engagement? De telles catégories de différends ouvrent une perspective inquiétante pour chaque espèce de différend qui peut être porté devant la Cour.

3. Il y a la même difficulté à l'égard du droit à appliquer par la Cour : il est vague et compréhensif. L'article 36 du statut dispose que :

« La Cour applique :

« 1° Les conventions internationales, soit générales, soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par des Etats en litige;

« 2° La coutume internationale comme preuve d'une pratique générale, acceptée comme étant le droit;

« 3° Les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées;

« 4° Sous réserve de la disposition de l'article 59, les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés, comme moyens auxiliaires de détermination des règles de droit.

« La présente disposition ne porte pas atteinte à la faculté pour la Cour, si les parties sont d'accord, de statuer *ex aequo et bono.* »

Selon le premier paragraphe, il semblerait clair que les parties au différend restent libres de formuler dans un compromis spécial, comme le firent les Etats-Unis et la Grande-Bretagne dans l'affaire de l'*Alabama,* les règles de droit que la Cour serait obligée d'appliquer. C'est là manifestement une procédure arbitrale et non judiciaire.

Dans le quatrième paragraphe, la Cour se réserve une très large latitude dans son droit de consulter « la doctrine des juristes ». Qu'est-ce qu'une doctrine, et quelle valeur universelle peut-elle avoir, même pour une Cour internationale de justice? Ceci semblerait ouvrir la porte à des décisions qui auraient pour résultat *de faire la loi,* au lieu de la préciser et de la fixer. Voilà ce qui a conduit M. Root à protester dans le Comité Consultatif de Juristes : « Il est inconcevable qu'un gouvernement puisse accepter d'être assigné devant une Cour qui se fonderait, dans sa sentence, sur sa *conception subjective* des principes de la justice. La Cour ne doit pas avoir le pouvoir de légiférer. » (*Procès-verbaux,* p. 369.)

4. Le paragraphe final de l'article 38, stipulant que les parties au différend peuvent conférer à la Cour la faculté de statuer *ex aequo et bono,* relève encore de l'arbitrage plutôt que d'une Cour de justice. Il y a eu bien des discussions sur la signification du terme « équité » en tant que ce terme s'applique à des tribunaux internationaux. L'équité est apparemment une chose qui varie de pays à pays ; l'équité peut être ou ne pas être une « chose malhonnête » *(roguish thing),* qui varie avec la conscience des individus. L'équité peut signifier certaines règles techniques de droit ou peut signifier la justice dans son sens le plus large. Dans certains cas, donner à un tribunal international le pouvoir de juger *ex aequo et bono* semblerait conférer un pouvoir illimité d'appréciation et de législation. Enfin, ce terme « équité » a plutôt une saveur d'arbitrage que de justice stricte.

5. La position de la Cour est rendue particulièrement embarrassante du fait qu'elle est appelée par la Société des Nations,

à l'article 14 du Pacte, à donner « des opinions consultatives » sur des sujets qui peuvent être de caractère primitivement politique ou qui n'impliquent guère de questions de droit. Neuf des onze décisions déjà rendues par la Cour ont été des opinions consultatives. Cette fonction est fort discutable, particulièrement si elle devait réduire le rôle de la Cour à celui de conseiller juridique de la Société.

La Cour a malheureusement été caractérisée comme « le premier et le principal organe de la Société des Nations ». Il serait plus conforme aux idées universellement reçues et aux aspirations de la justice de la considérer comme entièrement indépendante de la Société et en aucune façon comme son organe.

Conclusions.

I. Plusieurs conclusions importantes peuvent être déduites de ce qui a été dit jusqu'ici. D'abord, la Cour permanente de Justice internationale n'est pas une Cour de Justice dans le sens strict, technique du mot. C'est en réalité une Cour de *Justice arbitrale,* juridiction que la Conférence de la Haye de 1907 avait voulu créer, mais qui n'a jamais été établie à cause de la difficulté de choisir des juges. Il est intéressant de noter le passage suivant du rapport du docteur James Brown Scott au sujet de la Cour de Justice arbitrale :

« Le nom choisi lors de la première rédaction du projet fut celui de « Haute Cour Internationale de Justice ». L'intention des auteurs du projet était d'indiquer que la Cour serait une cour internationale et qu'elle aurait pour mission de trancher toutes les difficultés, quelles qu'elles fussent, qui lui seraient soumises dans cet esprit imprégné du sens de la responsabilité juridique qui est spécial aux cours de justice.

L'on objecta que l'expression « Haute Cour » impliquait l'existence de cours inférieures, dont on pourrait faire appel.

Une autre objection, faite à la terminologie choisie, visait l'emploi du mot « justice », qui, pris en soi, sans qualificatif d'aucune sorte, semblerait signifier que la Cour projetée serait une Cour judiciaire au sens le plus strict du mot, plutôt qu'une Cour arbitrale.

Les auteurs du projet, prenant note des désirs du Comité, proposèrent, en seconde rédaction, le titre « Cour Internationale de Justice », mais cédant au désir général, acceptèrent les termes « Cour de Justice arbitrale », comme indiquant plus exactement à la fois la nature et l'objet de l'institution projetée. (*Rapports faits aux Conférences de la Haye de 1899 et 1907* : James Brown Scott, p. 240.)

L'article premier du projet à l'établissement d'une Cour de Justice arbitrale s'exprime d'une manière significative :

« Dans le but de faire progresser la cause de l'arbitrage, les Puissances contractantes conviennent d'organiser, sans porter atteinte à la Cour permanente d'Arbitrage, une Cour de Justice arbitrale d'un accès libre et facile, réunissant des juges représentant les divers systèmes juridiques du monde, et capable d'assurer la continuité de la jurisprudence arbitrale. »

Ceci semblerait être proprement la mission de la Cour permanente de Justice internationale, c'est-à-dire « d'assurer la continuité de la *jurisprudence arbitrale.* »

Quoiqu'elle n'ait pas accompli les desseins de ses créateurs, la Cour a une immense valeur. En premier lieu, comme tribunal permanent « de magistrats indépendants, élus, sans égard à leur nationalité, parmi les personnes jouissant de la plus haute considération morale, et qui réunissent les conditions requises pour l'exercice, dans leurs pays respectifs, des plus hautes fonctions judiciaires ou qui sont des jurisconsultes possédant une compétence notoire en matière de droit international ».

Les honorables juges qui composent actuellement la Cour permanente de Justice internationale remplissent au plus haut degré les conditions ainsi requises par l'article 2 du statut de la Cour.

En second lieu, cette Cour a aussi une grande valeur en tant qu'institution capable de clarifier et d'établir fermement les principes et les règles du droit international. Comme M. Loder, le distingué président de la Cour, l'a rigoureusement affirmé au Comité Consultatif des Juristes, « la Cour a justement le devoir de faire *mûrir* les coutumes et les principes universellement reconnus et de les cristalliser sous la forme de règles posi-

tives, en un mot, de fixer la jurisprudence internationale. (*Procès-verbaux*, p. 294.)

II. La seconde conclusion est celle-ci : afin que la Cour puisse tendre vers un caractère plus judiciaire qu'arbitral, elle devrait être autorisée à statuer sur sa propre compétence dans un cas donné. Elle devrait être entièrement libre de refuser de se charger du pouvoir de juridiction dans tout cas où l'élément politique prédominerait, ou bien là où aucun principe de droit universellement accepté ne serait applicable au différend. Elle ne devrait jamais être appelée à concilier des prétentions ou des intérêts en conflit.

L'Institut de Droit International, dans sa réunion du mois d'août 1922, à Grenoble, a discuté tout au long le problème de la classification des différends internationaux, en liaison avec la proposition pour l'arbitrage obligatoire et il a voté les résolutions suivantes :

« L'Institut de Droit International, tout en émettant le vœu que les puissances qui, jusqu'à présent, n'ont pas encore adhéré à la disposition spéciale prévue à l'article 36 du statut de la Cour permanente de Justice internationale, y adhèrent, recommande aux Etats l'adoption des résolutions suivantes :

« Article 1er. — Tous les conflits, quels qu'en soient l'origine et le caractère, sont en règle générale, et sous les réserves indiquées ci-après, susceptibles d'un règlement judiciaire ou d'une solution arbitrale.

« Art. 2. — Toutefois, lorsque, de l'avis de l'Etat cité en justice, le conflit n'est pas susceptible d'être réglé par la voie judiciaire, la question préalable de savoir s'il est justiciable est soumise à l'examen de la Cour permanente de Justice internationale, qui en décide suivant sa procédure ordinaire.

« Si, à la majorité des trois quarts, la Cour déclare cette demande mal fondée, elle retient l'affaire pour statuer au fond.

« Dans le cas contraire, l'affaire est renvoyée aux parties, qui demeurent libres, à défaut d'arrangements amiables par la voie diplomatique, de la porter ultérieurement devant la Cour, après s'être entendues sur les pouvoirs à lui donner pour lui permettre de statuer utilement. »

Les rapporteurs de l'Institut dans cette discussion, MM. Politis et Brown, ont insisté sans succès sur les règles suivantes propres à permettre à la Cour de trancher la question préalable à savoir si la contestation soumise aux juges est de caractère judiciaire :

« Les causes d'exclusion du débat judiciaire sont au nombre de trois :

« 1° Le défaut d'une règle de droit, généralement reconnue, applicable à l'espèce;

« 2° L'impossibilité de trancher le litige sans tenir compte des principes généraux de la justice et de l'équité;

« 3° La nécessité de procéder à un règlement d'intérêts.

« Si, à la majorité des deux tiers, lorsqu'il s'agit du premier cas d'exclusion, ou à l'unanimité de ses membres, lorsqu'il s'agit des autres cas, la Cour déclare la demande mal fondée, elle retient l'affaire pour statuer au fond. »

Au cours de la discussion de ce projet par les membres de l'Institut, M. Max Huber, actuellement président de la Cour permanente de Justice internationale, a fait remarquer que : « peut-être pourrait-on tourner la difficulté en constituant un tribunal arbitral spécial, chargé de statuer sur les questions préjudicielles et fonctionnant comme une sorte de tribunal des conflits. » (*Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1922, p. 241.)

Quelle que soit la méthode la mieux appropriée pour arriver à ce but, il apparaîtrait de la plus grande importance que la Cour perçoive le pouvoir de juger elle-même de sa propre compétence à rendre des décisions judiciaires dans toute contestation qui lui serait soumise.

III. La troisième conclusion est que la Cour ne devrait pas être contrainte de donner des avis consultatifs, ou au moins qu'il devrait être laissé à sa discrétion de dicider si elle juge convenable de donner une opinion sur une question qui lui serait soumise par la Société des Nations.

On devrait se souvenir que cette fonction extraordinaire a été attribuée à la Cour par l'article 14 du Pacte de la Société des Nations; et qu'il n'y a rien dans le statut de la Cour qui l'oblige

à donner des avis consultatifs quoique la Cour ait pris des mesures en vue de cette fonction dans les articles 71 à 74 du règlement de la Cour.

La Cour peut avec juste raison interpréter l'article 14 du Pacte selon la version anglaise, qui dit : « The Court *may* also give an advisory opinion, etc.» (la Cour pourra donner un avis consultatif) comme impliquant une liberté absolue de donner ou de ne pas donner des avis.

On sait que la Cour, dans un cas déterminé, celui de la requête du Conseil de la Société des Nations demandant une opinion consultative au sujet de la question de la Carélie Orientale, s'est refusée à donner un avis pour le motif qu'une des parties, la Russie, ne voulait pas que la question fût discutée devant la Cour.

De toute manière, la Cour devrait être protégée contre le grave danger d'une sérieuse perte de prestige qui résulterait de la tendance à devenir un *organe* de la Société en agissant comme son conseiller légal, et elle devrait chercher à conserver la plus grande indépendance, à côté de la Société des Nations, comme une institution séparée ayant un rôle distinct et élevé.

IV. La quatrième conclusion est que la Cour devrait pratiquer la plus grande prudence, d'abord en ce qui concerne le droit à appliquer; ensuite, en évitant toute décision qui aurait d'une manière quelconque l'apparence d'un arrangement amical et d'un compromis diplomatique. Elle devrait se garder de vouloir innover en matière de droit, et devrait être satisfaite du rôle suffisamment important *de trouver le droit* et d'aider à l'évolution du droit international. Elle devrait également se prémunir contre tout reproche de vouloir légiférer. Ses décisions n'ont d'autre but que d'aider à rendre la justice. Si, pour quelque raison, politique ou autre, il lui semblait impossible de rendre une décision basée sur les strictes règles de la justice, elle devrait alors renvoyer le cas aux parties en différend pour le genre d'arrangement désiré, c'est-à-dire soit par les moyens de la conciliation ou par l'arbitrage.

V. Finalement, l'arbitrage devrait être considéré comme jouant un rôle important et essentiel dans l'administration de

la justice entre les nations. Le prestige de la Cour permanente d'Arbitrage devrait être augmenté et non pas diminué ou déprécié.

Nous ne pouvons faire mieux que de rappeler les belles paroles de M. Root et du baron Descamps, présentant une résolution au Comité Consultatif des Juristes concernant la convocation de Conférences de droit international.

« ... Et l'on peut désormais envisager l'ensemble des institutions établies pour l'application du droit aux affaires internationales comme un vaste organisme, à la fois souple et intégral, où le fonctionnement des juridictions proprement arbitrales peut alterner avec un office permanent de justice internationale et sous l'égide duquel est appelée à se déployer, dans le respect effectif et progressif de l'ordre juridique, la vie des Nations. » (*Procès-verbaux*, p. 525.)

ÉTUDE DE DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ FLUVIAL

PAR

J.-P. NIBOYET
Professeur de droit international privé
à l'Université de Strasbourg.

---

1. Jusqu'ici, le droit international privé fluvial ne paraît guère avoir préoccupé la doctrine. La pratique, de son côté, ne fournit sur lui que des documents assez rares. Et pourtant, les problèmes de droit international privé, en fonction de l'utilisation des fleuves internationaux, prennent une importance de plus en plus grande. Les rapports juridiques qui s'y nouent ne peuvent être laissés dans l'incertitude, et il y a lieu de se demander quelles solutions leur sont applicables.

Ce qui caractérise le droit international privé fluvial, c'est le *milieu envisagé*. De même que la mer ne saurait être assimilée aux territoires qu'elle baigne, de même les fleuves, là où ils présentent un caractère international marqué en raison des accords internationaux et où ils sont ouverts à la libre navigation, méritent qu'on envisage les conflits naissant des rapports juridiques qui s'y nouent.

Est-ce à dire que les solutions applicables aux fleuves internationaux doivent se limiter exclusivement à eux? Pas nécessairement. Certaines ne seront que l'application des principes les plus courants et partageront leur empire avec le droit international privé terrestre. D'autres seront communes aux voies d'eau internationales et nationales. Certaines enfin se limiteront vraiment aux fleuves internationaux.

2. Nous nous proposons de passer rapidement en revue les principaux aspects du droit international privé fluvial en son-

geant plus spécialement au Rhin, mais sans avoir l'intention d'exclure pour cela les autres voies d'eau.

Nous examinerons ainsi les bâtiments, leurs équipages, l'armement et sa responsabilité, l'affrêtement, les opérations sur marchandises, les risques de navigation et diverses situations juridiques spéciales. Nous aurons alors fait le tour, mais très superficiel encore, il est vrai, du droit international privé fluvial (1). Nous y joindrons enfin quelques considérations sur les possibilités de conclure des accords internationaux.

SECTION I. — DES BATIMENTS ET DE LEUR RÉGIME JURIDIQUE.

3. Le régime juridique des bateaux doit être envisagé en ce qui concerne leur immatriculation, la propriété et les droits réels dont ils sont susceptibles, les privilèges, enfin la saisie, qui est une voie d'exécution au profit des créanciers et qui aboutit à une aliénation du bâtiment.

I. — *Nationalité et immatriculation.*

4. La nationalité et l'immatriculation ne peuvent être dissociées, contrairement à ce qui se produit parfois. Elles sont, en effet, l'envers et l'endroit d'une même institution. La nationalité est le fait de pouvoir porter le pavillon d'un pays et d'être rattaché à ses lois chaque fois que le pavillon du bâtiment doit être pris en considération. L'immatriculation est l'opération administrative qui constate ce rattachement à un pays déterminé; elle est la preuve tangible de la nationalité, en l'absence de laquelle celle-ci ne peut pas exister. Pour faire une comparaison, l'immatriculation d'un bâtiment est, à sa nationalité, ce que peut être pour un individu le décret qui lui accorde la naturalisation et sans lequel celle-ci ne serait pas acquise.

5. Pourtant, dans la pratique, cette liaison n'a pas été suivie jusqu'ici, et l'on a admis que les bateaux pouvaient être imma-

(1) Chacune des questions que nous rencontrerons pourrait faire l'objet d'une étude spéciale; aussi concevra-t-on aisément que nous n'ayons à aucun degré la prétention d'en épuiser l'examen.

triculés sans posséder de nationalité. C'est ainsi qu'en France la loi du 5 juillet 1917, organisant l'immatriculation des bateaux, ne s'est pas préoccupée de leur nationalité. Or, si l'on pouvait concevoir l'absence de toute nationalité pour les bateaux tant qu'ils étaient assimilés à des meubles quelconques et qu'il n'existait pour eux ni immatriculation, ni régime juridique spécial, cette conception aurait dû cesser logiquement le jour où le législateur assurait aux bateaux un régime juridique distinct des autres meubles et très semblable à celui des navires de mer. En effet, si les bateaux sont immatriculés dans un certain lieu et s'il existe pour eux un régime distinct de propriété, il ne saurait être question d'y astreindre tous les bateaux qui circulent sur une voie d'eau. D'où la nécessité de faire le départ des uns et des autres et de subordonner seulement à la loi de chaque pays les bateaux que l'on estime devoir en porter le pavillon, à l'exclusion des autres. La législation française est donc actuellement imparfaite en ignorant, pour l'ensemble des voies d'eau, autres que le Rhin, le concept de la nationalité du bateau de navigation intérieure (1).

En ce qui concerne le Rhin, les pays intéressés à sa navigation n'avaient pas, jusqu'à présent, réglementé la nationalité, ni la France avant 1871, ni les autres (2). Et pourtant, nulle part elle ne saurait être plus indiquée que sur un fleuve international ouvert à diverses batelleries. L'Acte de Mannheim du 17 octobre 1868, loin d'exclure le pavillon, paraît bien l'avoir prévu dans son article 2. La France, redevenue riveraine du Rhin, a donc cru utile de prévoir expressément la nationalité des bateaux sur ce fleuve par le décret du 29 avril 1924 (art. 10) et de lier l'immatriculation à cette dernière d'une manière indissoluble, de sorte que sont seuls français les bâtiments immatriculés en France.

(1) Sa lacune ne tardera pas, d'ailleurs, à être comblée. Le projet de Code fluvial, actuellement à l'étude, en France, crée la nationalité et la réglemente minutieusement. Cf. l'avant-projet de la Société d'études législ. (*Bulletin* de 1923, p. 105) et le projet de la sous-commission du Comité consultatif de la navigation intérieure (art. 2), dans la *Navigation du Rhin* du 10 août 1924.

(2) En Allemagne, la loi d'Empire du 22 juin 1899, revisée le 29 mai 1901, sur le pavillon dispose (art. 26*a*) que le pavillon pourra être créé pour les bateaux circulant à l'étranger. C'est ainsi qu'une ordonnance du 1er mars 1900 a usé de cette faculté pour le bas Danube et pour les fleuves de l'Asie orientale. En ce qui concerne le Rhin, aucune disposition n'est intervenue.

Sont, par contre, étrangers, tous les autres. Cette conception devrait être généralisée.

6. Ceci pose immédiatement la délicate question des conditions de la nationalité. Si l'immatriculation n'est que la simple opération qui consiste à conférer à un bateau le droit au pavillon, elle suppose que ce bâtiment peut porter un pavillon. Le problème principal à résoudre est donc bien moins celui de l'immatriculation que de la nationalité, la seconde déterminant nécessairement la première.

La nationalité des bateaux pourrait être envisagée comme se cantonnant dans le domaine du pur droit privé et comme étant le signe tangible de la législation à laquelle seront soumis les rapports juridiques concernant le bâtiment ou nés à son occasion. Ce serait, à notre avis, inexact. Quand nous employons, à propos d'un bâtiment, le terme de *nationalité,* nous entendons lui donner sa signification véritable de lien politique et juridique rattachant ce dernier à un pays donné. Or, dira-t-on, il ne peut pas exister de lien entre une chose et un Etat, de sorte que la nationalité des bateaux n'existe pas plus que celle d'un navire de mer ou d'un aéronef ou, encore, d'une personne morale. Il n'y a là qu'une expression commode et rien de plus, dont il ne faut pas forcer le sens.

Précisément, il nous paraît évident que l'idée de la nationalité des bateaux, des navires, des aéronefs ou des personnes morales n'existe pas comme telle. Mais comme il faut bien que le bateau puisse être rattaché à un certain pays, en vue des droits et des obligations qui en résultent, c'est la personne du propriétaire du bateau qu'il faut envisager. Il n'y a pas de nationalité *du bateau;* il y a la nationalité politique *des propriétaires.* Ceci nous conduit donc à tenir compte de la nationalité des propriétaires, au lieu de détacher le bâtiment de ces derniers, pour n'envisager que le pays où il est immatriculé. Tandis que la tendance, dans certains pays, serait de donner au bateau le pavillon de tel ou tel pays uniquement parce qu'il y est immatriculé, nous pensons qu'il faut envisager à qui appartient le bateau pour en faire résulter l'obligation de le faire immatriculer dans un certain pays et pour avoir droit au respect de cette nationalité dans les autres pays.

7. Nous nous trouvons ainsi prendre le contre-pied de la législation actuellement en vigueur sur le Rhin, en Allemagne (1). Celle-ci, ignorant volontairement la nationalité des bateaux, ne se préoccupe que de l'immatriculation qu'elle rend obligatoire au lieu d'où le bateau effectue la navigation et qui constitue son port d'attache effectif. On ne se soucie donc pas de rechercher si le bâtiment appartient ou non à des Allemands. C'est le bateau qui, seul, importe et qui se trouve en quelque sorte immatriculé *in re* parce qu'il se trouve là. Cette conception est la conséquence logique du point de vue qui fait abstraction à la fois du côté politique de la nationalité, et de la nécessité de remonter à la nationalité du propriétaire lui-même.

Si tant est qu'une pareille conception puisse se défendre sur une voie d'eau purement intérieure, elle devient illégitime sur le terrain du droit fluvial international, où elle contrevient au grand principe de la liberté de la circulation proclamé par divers traités et, en dernier lieu, par l'Acte de Barcelone. En effet, si un fleuve comme le Rhin est désormais ouvert aux flottes de tous les pays, sous réserve de se conformer à certaines règles de police, il en résulte que nul Etat riverain ne peut émettre la prétention d'immatriculer des bateaux appartenant aux ressortissants d'autres pays. Ce serait, en fait, leur interdire le droit de libre passage sans assujettissement à la loi de l'Etat traversé et rendre lettre morte une clause très importante des derniers traités. Un exemple le prouvera : une partie notable de la flotte française du Rhin ne vient jamais en eau française; ce sont de puissants remorqueurs qui assurent le service de Duisbourg à la mer, notamment. Obliger leurs propriétaires à les immatriculer en Allemagne et leur dénier le droit au pavillon français, c'est tout simplement une interdiction d'user du Rhin à l'égard des Français (2). Et dire que les Français auront à immatriculer

(1) Elle a été abrogée, en ce qui concerne l'Alsace-Lorraine, par le décret du 29 avril 1924, qui a introduit la loi française du 5 juillet 1917 et organisé la nationalité des bateaux français sur le Rhin. Cf. sur cette nationalité nos études dans la *Navigation du Rhin*, 1923-24, t. II, p. 105, et le *Répertoire de droit d'Alsace-Lorraine* (sous presse), v° « Navigation rhénane ».

(2) La question se pose *a fortiori* sur l'Elbe ou le Danube pour les flottes que des non-riverains, comme la France, peuvent entretenir. Imposer le pavillon d'un pays « riverain » à la flotte française du Danube équivaudrait à la suppression de toute liberté de navigation. Rappelons que l'Allemagne avait réglementé, dès 1900, le pavillon allemand sur le Danube. Voy. les notes, *supra*, sous le n° 5.

leurs bateaux en Allemagne, c'est les placer dans la situation antérieure aux divers actes internationaux du XIXe siècle et rendre ceux-ci inutiles. Il y a donc dans la législation allemande ici un dernier vestige du droit public d'une époque où la liberté de la navigation n'était que nominale, avec le double régime des patentes de bateaux et des patentes de bateliers telles qu'elles fonctionnaient sur le Rhin sous l'empire de l'Acte de 1868. N'y aurait-il pas inélégance vraiment à admettre qu'un pays comme la Suisse a désormais droit à un pavillon maritime bien qu'il ne puisse faire naviguer ses bâtiments que dans les ports des autres pays, et à suivre pour les fleuves une règle différente? Le lieu où s'effectue la navigation ne doit pas être pris en considération. C'est ce qu'a très bien compris la France par le décret du 29 avril 1924, et il serait désirable que les autres pays riverains se rapprochassent de ce système, ou tout au moins n'exigeassent jamais l'immatriculation d'un bateau uniquement parce qu'il navigue dans leurs eaux.

Ce résultat pourrait être atteint par le seul jeu des lois nationales, mais il serait mieux en harmonie s'il faisait l'objet d'une entente internationale (1).

8. Nous avons indiqué à plusieurs reprises que nous considérions la nationalité comme liée, au moins dans une certaine mesure, à la nationalité des propriétaires. Ici, on peut hésiter entre plusieurs systèmes :

A. Faut-il exiger que le bâtiment appartienne intégralement à des nationaux? C'est là une question d'opportunité dont chaque pays reste juge. En matière maritime, certains pays se contentent d'une proportion importante de nationaux (la moitié en France). Le décret français du 29 avril 1924 considère qu'un bateau fluvial rhénan représente un capital plus réduit et qu'on peut exiger que toute la propriété appartienne à des Français, de façon à éviter une intrusion des étrangers et la

(1) Voy. *infra*, n° 48. Une entente est déjà intervenue entre l'Allemagne et la Tchécoslovaquie au sujet de l'Elbe. Cf. le texte du projet dans la *Navigation du Rhin*, 1923-24, t. II, p. 286.

jouissance, de leur part, d'avantages que le législateur entend limiter à ses ressortissants.

Il est certain que le pavillon d'un Etat ne doit pas être concédé à un bâtiment qui n'appartient pas du tout à des nationaux, à raison du lien politique manifesté par ce pavillon entre les propriétaires et l'Etat qui le concède. Ce lien ne se conçoit pas à l'égard des étrangers.

B. Il convient de prendre des précautions particulières à l'égard des sociétés. Ceci nous rejette dans la question presque inextricable de la nationalité des personnes morales. En fait, la batellerie sur les fleuves internationaux se pratique surtout, ou au moins dans une large échelle, par des sociétés (1). Or, si une société constituée essentiellement d'étrangers peut posséder des bateaux nationaux, autant dire que la condition de nationalité devient lettre morte et que deux personnes associées, étrangères. l'une et l'autre, peuvent avoir un bateau national, alors que si elles achetaient isolément un bâtiment elles ne le pourraient pas. Un pareil résultat est la condamnation du système. Il est certes difficile de résoudre, en fonction seulement de la batellerie, une question qui se pose pour toute l'activité des sociétés (2) ; mais il était indispensable de la rappeler ici, parce que nous touchons à un domaine où il faut prendre parti. On ne peut pas donner à une société d'étrangers sur le Rhin les mêmes droits qu'à des nationaux, à moins de faire tomber le concept même de la nationalité.

Le décret français du 29 avril 1924 reste muet sur ce point, et il appartiendra, par suite, à l'interprétation de combler sa lacune en attendant que soit votée une loi sur la nationalité des sociétés. Le système du contrôle étranger, tel qu'il a été établi durant la guerre par la jurisprudence des pays de l'Entente et consacré par les traités de paix, constitue un excellent terrain. Il n'est pas parfait, certes, mais il semble bien être le moins mauvais de ceux qui ont été proposés jusqu'à présent. En tous

(1) En ce qui concerne la France, il n'existe jusqu'ici, à notre connaissance, sur le Rhin (octobre 1924) qu'un seul propriétaire individuel. Tout le tonnage français appartient à des sociétés de capitaux.

(2) Cf. en ce sens notre étude sur le décret précité, la *Navigation du Rhin*, t. II, p. 106, et l'art. 2 du projet de Code fluvial, précité, *ibid.*, t. II, p. 354.

cas, certaines précautions sont absolument indispensables, quel que soit le système qu'on adopte.

9. L'immatriculation déterminant que le bâtiment est rattaché au point de vue politique et juridique au pays où elle intervient, c'est dans ce pays que vont fonctionner les registres de publicité des divers droits qu'on pourrait appeler d'une expression imagée les livres fonciers du bateau. Le statut juridique du bâtiment se trouvera alors prêt à fonctionner sur les divers terrains de la propriété, des droits réels, des privilèges, de la saisie.

II. — *De la propriété des bateaux.*

10. En droit international privé, on n'a jamais douté de la compétence exclusive de la *lex rei sitae*. Pour les meubles qui peuvent se déplacer, la même compétence s'inspire d'autant plus que la loi du lieu de la situation constitue le seul point fixe dans l'espace auquel on puisse les rattacher. Mais cette idée n'est déjà plus exacte lorsqu'il s'agit soit des meubles incorporels qui peuvent toujours être rattachés à un lieu uniforme, ou des meubles corporels qui, à raison de leur nature, sont appelés à changer sans cesse de lieu. Tels sont, notamment, les navires de mer, les bateaux de navigation intérieure, les aéronefs. Dire, par exemple, qu'un navire de mer sera soumis, au point de vue de sa propriété, à la loi du lieu où il se trouve, c'est l'assimiler à un meuble corporel ordinaire et rendre impossible, sans nécessité aucune, tout crédit hypothécaire autant que toute sécurité dans les transactions. Au demeurant, nous ne nous étendrons pas sur la nécessité de soumettre les navires de mer et les bateaux à un régime juridique différent de celui des autres meubles corporels et de les faire échapper à la compétence de la *lex rei sitae*. C'est là ce que font la plupart des législations pour les navires de mer, et c'est pourquoi, en droit maritime, la loi du pavillon, si lumineusement défendue par M. Lyon-Caen (1), a fini par triompher en pratique. On peut dire que

(1) *Etudes de droit intern. privé maritime*, n°s 3 et 5; voy. encore en ce sens : DE BAR, t. II, n° 318; HENNEBICQ, t. I, n° 188; DESPAGNET, 5e édit., par DE BOECK, n° 397; PILLET, *Traité pratique de droit intern. privé*, t. I, n°s 365

la solution de principe ne se discute plus guère à l'heure actuelle.

Nous ne voyons franchement pas pourquoi on ne l'étendrait pas à la batellerie, au moins dans les pays qui possèdent, pour les bateaux, une organisation juridique spéciale, ce qui n'est évidemment pas le cas partout. On peut, certes, très bien concevoir une immatriculation *purement administrative* des bateaux sans un régime de registres de bateaux destinés à assurer la publicité des droits. Mais, pratiquement, il est bien illogique de ne pas lier les deux choses. Lorsque les bateaux ont un régime administratif d'immatriculation, le législateur ne tarde pas à le considérer, en quelque sorte, comme le cadastre du bâtiment et à créer des registres de publicité qui sont à cette immatriculation ce qu'un livre foncier est au plan cadastral. A partir de ce moment le bateau cesse, en droit interne, d'être considéré comme un meuble corporel ordinaire régi par le droit commun. Il est rattaché juridiquement, en droit interne, à un seul lieu, toujours le même : son lieu d'immatriculation et au bureau du registre des bateaux qui en dépend. Il est fictivement comme un immeuble. Il n'y a plus, dès lors, que des avantages à le soumettre, dans les rapports internationaux comme en droit interne, à une loi constante : celle du lieu de son immatriculation, c'est-à-dire celle de son *pavillon*.

11. Il en résultera que, sur les fleuves internationaux, les bateaux seront régis pour leurs divers modes d'acquisition, par la loi de ce pavillon, ainsi qu'on l'admet pour les navires de mer.

Les bateaux belges, néerlandais ou suisses qui se rendront en France par le Rhin demeureront soumis aux lois belge, néerlandaise ou suisse; les bateaux français, même en eaux étrangères, seront soumis à la loi française.

à 370; PILLET et NIBOYET, *Manuel de droit intern.*, n° 373, p. 475; RIPERT, *Droit maritime*, 2e édit., t. 1, n° 446, p. 449; VALÉRY, *Manuel*, 1re édit., nos 954 et suiv.; NIBOYET, *Conflits de lois relatifs à l'acquisition de la propriété et des droits sur les meubles corporels* (Paris, 1912), pp. 111 et suiv., et les références. L'Institut de droit international s'est prononcé en ce sens à sa session de Bruxelles en 1885 (*Annuaire*, t. VIII, p. 123).

(2) Voy., parmi les décisions récentes : Cass. civ., 29 juin 1912; SIREY, 1912, I, 433, avec les références; Trib. Gênes, 9 août 1923, *Rev. droit marit. comp.*, t. VII, p. 404.

La compétence de cette loi du pavillon doit s'étendre à la vente, à la donation, à l'échange, au partage, à la prescription. Elle déterminera quelles sont les conditions de validité du transfert de la propriété aussi bien entre parties qu'à l'égard des tiers. S'il s'agit d'un bateau français faisant l'objet d'une vente, il ne suffira pas, conformément à la loi française du 5 juillet 1917, qu'il y ait eu un contrat de vente; en outre, et à l'égard des tiers (c'est-à-dire de tous les créanciers du vendeur), l'inscription de la vente au registre des bateaux sera indispensable (loi du 5 juillet 1917, art. 16) (1). Ces solutions devraient, selon nous, et s'agissant d'un bateau français, être suivies non seulement en France, mais être respectées dans tous les pays où un bâtiment français peut être appelé à se rendre. Si elles pouvaient se généraliser, le droit fluvial aurait fait un grand progrès, qui ne devrait rationnellement pas rencontrer d'obstacles sur son chemin.

12. S'agit-il non plus d'un acte entre vifs, mais d'une succession *ab intestat* ou d'un legs, il est bien évident que l'on doit consulter la loi de la succession (2) pour déterminer les héritiers ou légataires. Mais cela n'exclut pas, en outre, le respect de la loi du pavillon chaque fois qu'elle subordonne la transmission de la propriété ou son opposabilité à une certaine publicité (2). Il ne faut pas oublier que, s'agissant du statut des biens *ut singuli*, la loi du pavillon remplit ici la fonction impartie en droit terrestre à la *lex rei sitae*.

(1) Tel n'est pourtant pas le cas de la loi allemande, qui organise bien des registres de bateaux, mais qui maintient les bateaux sous l'empire du droit des meubles ordinaires pour tout ce qui concerne leur propriété. Aucune inscription n'est exigée, afin de rendre la propriété opposable aux tiers. C'est un système peu élégant et vraiment difficile à justifier. Aussi la France n'a-t-elle pas voulu le conserver en Alsace-Lorraine (cf. le décret du 29 avril 1924).

Le contrat commercial de vente sera, d'ailleurs, soumis à la loi applicable à de pareils contrats, et non à la loi du pavillon. Celle-ci se bornera à exiger qu'il y ait un contrat de vente, mais elle ne le régira pas.

(2) Ainsi le projet français de Code fluvial (voy. la *Navigation du Rhin* du 10 août 1924) oblige les héritiers ou légataires à inscrire leur titre (art. 15). De là résulte que, si une succession régie par la loi belge comporte un ou des bateaux français, il y aura lieu, nécessairement, à cette inscription de la part des héritiers ou légataires déterminés par la loi belge (loi de la succession).

13. L'occupation présente un caractère avant tout théorique; elle suppose un bien sans maître. Un pareil bateau n'ayant plus de propriétaire ne peut plus avoir de nationalité puisque celle-ci est conditionnée par la nationalité de son propriétaire. On se trouve, alors, en présence non plus d'un bateau, mais d'un simple meuble corporel ordinaire.

14. Envisageons le cas du droit de succession *ab intestat* de l'Etat. Il peut y avoir un bateau belge, par exemple, dans une dévolution de succession soumise à la loi française, et en vertu de laquelle l'Etat français devrait recueillir le bâtiment! En droit purement terrestre on rechercherait, tout d'abord, quelle est la notion du droit de succession de l'Etat (question de qualification), et là où on le rattache à la notion de souveraineté (s'agissant de biens sans maître), on refuserait à tout Etat étranger la possibilité de recueillir les biens situés sur un autre territoire que le sien. L'Etat qui se refuserait à reconnaître là un droit de nature successorale recueillerait tous les biens situés matériellement sur son territoire *(lex rei sitae)*, par voie de déshérence.

Il n'est pas possible d'étendre cette solution purement et simplement aux bateaux. En effet, elle conduirait à décider que l'Etat français, s'il considère le droit de succession comme un droit de souveraineté, en déniera l'exercice à l'Etat belge sur les bateaux se trouvant en France. Or, un bâtiment n'aura souvent avec notre pays qu'un lien tout temporaire et qui nous paraît insuffisant pour justifier, au profit de l'Etat français, l'exercice d'un droit de déshérence. A quel moment faudra-t-il, d'ailleurs, se placer? Au jour du décès? Mais alors, quand la question se poserait, en fait, le bâtiment serait reparti depuis longtemps.

Se place-t-on au jour où la question se pose? Alors le pur hasard en vertu duquel le bâtiment se trouverait en France influerait sur sa propriété. Cela nous paraîtrait, en réalité, tout à fait contraire à la liberté internationale de la navigation sur les fleuves internationaux. Imagine-t-on l'Etat français s'emparant d'un navire de mer étranger faisant escale à Cherbourg, parce qu'il a dénié à un Etat étranger tout droit de succession

à son égard. Pourquoi en serait-il différemment sur les fleuves internationaux?

Tout en reconnaissant l'extrême complexité de la question, nous croyons qu'il serait sage de consulter la loi du pavillon, parce qu'elle joue, en définitive, pour le bateau, le rôle dévolu, pour les meubles ordinaires, à la *lex rei sitae*. Si la loi de succession, *la loi suisse*, appelle l'Etat et que le bateau soit belge, c'est l'Etat belge qui décidera si l'Etat suisse peut succéder ou non. Et dans la négative, c'est l'Etat belge qui recueillera le bâtiment. Quant au droit, pour un Etat étranger, de recueillir un bateau en tant que donataire ou légataire, on devra aussi consulter la loi du pavillon pour savoir si elle admet ce droit, en outre, de la loi applicable à la donation ou au legs, et quelles sont les conditions auxquelles elle les subordonne.

15. La compétence de la loi du pavillon, en matière de propriété, comporte une réserve nécessaire. Si cette loi doit se substituer à la loi du lieu de situation effective, c'est à la condition absolue qu'elle organise, pour les bateaux, un régime juridique différent de celui des autres meubles. Or, supposons que la loi d'un pays envisagé ne le fasse pas, et tel est précisément le cas de la loi allemande (1). Il n'est pas possible, dans ces conditions, de la respecter dans les autres pays, parce que ce serait pour les tiers un régime extrêmement dangereux. L'ordre public s'y opposerait absolument. En conséquence, tant que la loi allemande n'aura pas été modifiée, la propriété des bateaux allemands devra être soumise non pas à la loi du pavillon allemand, mais à la loi du lieu où le bâtiment se trouvait au moment de l'acquisition de la propriété *(lex rei sitae)*. En d'autres termes, on suivra le droit commun applicable aux meubles corporels ordinaires. C'est là une solution évidemment très regrettable, étant donné l'importance de la flotte allemande sur le Rhin, car elle enlève beaucoup de certitude en matière de propriété de bateaux.

Mais, inversement, nous estimons que la loi du pavillon fran-

(1) Bien que les bateaux soient astreints à l'inscription au registre des bateaux, celle-ci n'est nullement nécessaire à l'opposabilité de la propriété aux tiers. A cet égard, les bateaux se transmettent comme des meubles corporels ordinaires.

çais n'en pourra et n'en devra pas moins être respectée dans tous les pays riverains du Rhin, parce qu'elle subordonne l'opposabilité de la transmission de la propriété à une inscription au registre des bateaux et qu'elle satisfait aux exigences de l'ordre public en pareille matière.

III. — *Hypothèques fluviales et droits assimilés.*

16. Le crédit fluvial est impossible si l'on ne peut pas engager les bateaux sans mise en possession du créancier. C'est l'hypothèque fluviale des lois belge (1), française (2), néerlandaise, ou le droit de gage inscrit *(Schiffspfandrecht)* du droit allemand (3). Il existe donc des registres sur lesquels le droit est inscrit et qui jouent exactement le même rôle que les registres des hypothèques immobilières. Or, il est bien évident que l'hypothèque fluviale (ou tous droits analogues) ne serait qu'un leurre si elle ne présentait pas une efficacité internationale. Dans la navigation sur les fleuves internationaux, les bateaux sont obligés de passer sans cesse d'un pays dans un autre; quel est le créancier qui s'exposerait aux risques d'un prêt si le gage devait être méconnu chaque fois que le bâtiment se trouverait en eaux étrangères, ce qui ici serait constant. La compétence d'une loi destinée à assurer à l'hypothèque un régime uniforme s'impose donc absolument. Cette loi ne peut être que la loi du pavillon, ainsi qu'on l'admet déjà dans la navigation maritime (4). Nous la proposons également pour les fleuves nationaux (5). En conséquence, un bateau belge, quel que soit le lieu

(1) En Belgique, la législation sur l'hypothèque maritime s'étend à l'hyopthèque fluviale (art. 272, *Code de commerce revisé* de 1908).

(2) Loi du 5 juillet 1917, art. 10 et suiv.

(3) *Code civil allemand*, art. 1259 à 1272.

(4) Cf. Cass. France (Ch. civ.), 24 juin 1912, Sirey, 1912, I, 433, et la note conforme de M. Lyon-Caen. Cette opinion est actuellement celle de la grande majorité de la doctrine. Le projet de Convention maritime de Bruxelles signé en 1924, mais non encore en vigueur, adopte la même solution de la manière la plus nette.

(5) Voy. en ce sens notre Avant-Projet de convention (la *Navigation du Rhin*, t. I, p. 52), dont l'art. 3 est ainsi conçu : « Les hypothèques, gages et autres droits réels conventionnels sur les navires établis régulièrement d'après la loi du pays où le bateau est immatriculé et inscrit dans un registre public de ce pays, seront respectés dans tous les autres Etats contractants; ils y produiront les mêmes effets que dans celui d'immatriculation. » L'art. 46 de la loi du 5 juillet 1917

où il se trouve, reste soumis à la loi belge; inversement, la loi française doit être appliquée aux bateaux français qui se trouvent en Belgique. La compétence de la loi du pavillon doit s'étendre à la nature du droit du créancier (droit réel ou non), aux conditions de sa naissance, à sa publicité, à son assiette, à ses effets, à son extinction; la purge, notamment, sera du domaine de la loi du pavillon (1). Si, par suite, un bateau français grevé d'un hypothèque, est vendu à l'étranger, le tiers détenteur ne sera valablement propriétaire qe s'il a procédé à la purge dans les conditions fixées par la loi française (2).

17. De même que pour la propriété (3), les hypothèques (ou droits analogues) ne peuvent être soumises à la loi du pavillon que si celle-ci en organise une publicité satisfaisante de nature à avertir les tiers, sinon l'ordre public s'y opposerait. Sur le Rhin, la question ainsi posée ne paraît pas présenter d'intérêt pratique, parce que tous les pays riverains ou participant activement à sa navigation, possèdent une organisation satisfaisante; tel est le cas de l'Allemagne, de la Belgique, de la France, des Pays-Bas et de la Suisse. Mais que demain un bâtiment étranger fasse l'objet, conformément à la loi du pavillon, d'un

sur l'hypothèque fluviale dispose que les « hypothèques consenties à l'étranger n'ont d'effet à l'égard des tiers, comme celles consenties en France, que du jour de leur inscription sur le registre du greffe du Tribunal de commerce du lieu de l'immatriculation ». Les art. 35 et 36 du projet français de Code fluvial (*ibid.*, t. II, p. 553) font de même. Art. 35 : « L'hypothèque sur un bateau français demeure soumise à la loi française, bien que le bateau se transporte à l'étranger. Toute aliénation destinée à entraîner la perte de la nationalité française du bâtiment est nulle, sans préjudice des sanctions pénales édictées à l'art. 13; il en est de même de tout fait de nature à détourner le gage des créanciers inscrits. » — Art. 36 : « Sous réserve de la réciprocité, l'hypothèque sur un bateau étranger régulièrement établie d'après la loi du pays d'immatriculation et inscrite dans un registre public de ce pays, est reconnue en France, où elle produit les mêmes effets. »

(1) Voy. encore *infra*, n° 27, ce que nous disons à propos de l'adjudication sur saisie.

(2) Bien d'autres questions se poseront encore. Signalons celle de la subrogation aux indemnités d'assurance édictée par certaines lois au profit des créanciers hypothécaires. Si un bateau français est assuré hors de France à une société étrangère, les créanciers hypothécaires ne pourront pas invoquer la loi française de 1889, qui leur assure le bénéfice de l'indemnité d'assurance. Il conviendra de rechercher quelle est la loi compétente pour résoudre cette question. En tous cas, on ne peut pas s'attacher, à cet égard, à la loi du pavillon!

(3) *Supra*, n° 15.

mort-gage sans inscription, il ne serait pas possible de le reconnaître. Il en serait de même sur les autres fleuves internationaux, tels que le Danube ou l'Elbe, où il n'est pas certain que les Etats intéressés aient un régime hypothécaire satisfaisant. L'ordre public des divers pays exige que *dans le pays du pavillon* une bonne organisation de publicité fonctionne si l'on veut assurer à l'hypothèque une efficacité internationale.

IV. — *Privilèges fluviaux.*

18. Les privilèges sur les bateaux constituent des sûretés réelles qui grèvent les bâtiments, selon les législations, d'un simple droit de préférence ou, en outre, d'un droit de suite.

Dès l'instant où l'on admet que la propriété et l'hypothèque sont régies par la loi du pavillon, il paraît, au premier abord, légitime de décider de même pour les privilèges. Il s'agit là, en effet, d'une matière qui concerne le régime juridique des bateaux. Pour les meubles corporels ordinaires, la *lex rei sitae* s'applique à l'une comme à l'autre des questions. La loi du pavillon jouant pour les bateaux le rôle de la *lex rei sitae* pour les meubles ordinaires, sa compétence se justifie encore ici.

On peut, en outre, appuyer cette solution par des raisons particulières. Les privilèges étant une garantie donnée aux créanciers, il n'est pas juste que celle-ci vienne à varier avec les hasards de la navigation. Il ne faut pas qu'une créance soit ou cesse d'être privilégiée selon que le bâtiment sera dans telles ou telles eaux, c'est-à-dire, en somme, selon les jours du mois. C'est supprimer toute certitude du droit. Quand on contracte avec un transporteur, il est impossible de savoir où sera le bâtiment le jour où l'on entendra réaliser sa créance. On connaît, par contre, fort bien la nationalité du bateau et, par là même, les privilèges que sa loi accorde. On est alors libre de ne pas contracter. Mais si on le fait sur la foi de tel ou tel privilège, c'est vraiment tromper l'attente du créancier que de suivre une autre loi. Quant aux tiers, il n'est nullement utile pour les protéger de suivre la *lex rei sitae* effective ; par le fait qu'ils traitent avec le propriétaire d'un bâtiment, ils se savent exposés à être primés par certains privilèges qu'il leur est aisé de connaître.

Aucune surprise ne les guette. La loi du pavillon nous semble donc la plus compétente pour déterminer s'il y aura des privilèges, lesquels et quelles en seront les conditions.

En matière maritime, la compétence de la loi du pavillon est généralement admise en doctrine (1) et la pratique ne lui est pas toujours défavorable en principe (2).

Le projet français de code fluvial (3) se prononce de même dans son article 51, alinéa 1er : « Sous réserve de la réciprocité, les privilèges sont soumis à la loi du pays d'immatriculation du bateau quant à leur existence, leur rang et leurs effets. »

19. Touchant les effets des privilèges, nous croyons pourtant que l'on pourrait faire une dictinction. S'agit-il du droit de préférence, rien ne s'oppose au respect de la loi du pavillon? Nous n'irions pas jusque là en ce qui concerne le *droit de suite*, parce que là où il est concédé (loi allemande sur la navigation intérieure) (4) celui-ci est réellement dangereux pour les tiers qui n'ont aucun moyen de se prémunir contre lui. C'est pourquoi le droit de suite des créanciers privilégiés doit être refusé, en principe, à moins que dans le pays du pavillon il ne fasse l'objet d'une publicité régulière et suffisante (5).

(1) Voy. LYON-CAEN, *Etudes de droit intern. privé maritime;* l'Institut de droit international a adopté la loi du pavillon à Bruxelles en 1885 (*Annuaire*, t. VIII, p. 124); PILLET, *Traité pratique de droit intern. privé*, t. I, n° 369, pp. 746 à 749.

(2) Voy., parmi les décisions récentes, à titre d'indication, Trib. de Gênes, 9 août 1923, *Rev. de droit marit. comp.*, t. VII, p. 404, soumettant des navires anglais à la loi du pavillon pour le rang et le classement, mais à la loi du lieu de la saisie pour la procédure et la preuve.

(3) La *Navigation du Rhin*, t. II, p. 353.

(4) Art. 103 de la loi d'Empire dite « Binnenschiffahrtsgesetz », traduite par CH. LYON-CAEN, sous le titre de *Code fluvial rhénan*, Paris, 1922.

(5) Le projet français de Code fluvial est en ce sens. Art. 51, al. 2 : « Ils (les privilèges) ne peuvent conférer un droit de suite en France, s'ils ne sont pas inscrits dans un registre public du pays d'immatriculation. » Certains proposeront de consulter la loi du pavillon pour l'existence des privilèges et la loi de la saisie pour leur rang. Mais est-il possible de dissocier les deux choses? Si la loi de la saisie ignore tel ou tel privilège de la loi du pavillon, comment en donnerait-elle le rang? On est conduit à une impasse. On peut néanmoins se demander, à juste titre, si la compétence de la loi du pavillon ne se heurte pas à des difficultés à propos des privilèges fiscaux ou de même nature. A titre d'exemple, les lois françaises des 10 août 1922 et 15 mai 1924 ont créé un privilège inscrit, pour la perception de l'impôt sur les bénéfices de guerre. Si le bateau français est saisi en Allemagne, sera-t-on tenu d'y respecter ce privilège fiscal, qui est contraire à la règle de la territorialité de l'impôt, et devra-t-on assurer la perception de cet impôt au profit de la France en pays étranger? On le voit, l'application de la loi du pavillon n'élucide pas toutes les questions.

20. *Critiques contre la loi du pavillon.* — Est-ce à dire que la compétence de la loi du pavillon soit une solution parfaite? Théoriquement, en se plaçant sur le seul terrain des principes, il semble bien qu'elle soit la moins mauvaise [1]. Economiquement parlant, elle soulève bien des réserves. Il suffit, en effet, de supposer que divers pays aient des législations très différentes pour que l'application de la loi du pavillon puisse léser sérieusement leurs intérêts. Voilà, par exemple, un bateau belge en Allemagne; la loi allemande admettant beaucoup plus de privilèges que la loi belge, si on se contente, dans notre exemple, des seuls privilèges de la loi belge, on favorise l'armement belge au détriment des créanciers allemands, que la loi allemande a entendu protéger de préférence au crédit fluvial du transporteur. Ici, deux intérêts économiques différents s'affrontent, qui réagissent sur les conditions de la concurrence. En définitive, la loi du pavillon peut être dangereuse si elle n'est pas accompagnée, dans les divers pays intéressés, d'une véritable réciprocité économique.

Il y a là un obstacle tout particulier qui ne peut guère être levé par la voie d'une règle de solution uniforme du conflit des lois. Pour la mer, le Comité maritime international a très bien compris que seul le procédé de l'uniformité du droit placerait tout le monde sur le même terrain, et c'est dans cette voie que les négociateurs de Bruxelles se sont lancés. Il n'y a alors, dans les rapports des contractants, qu'une seule législation et, partant, plus de conflits. Economiquement, un pays n'a plus, en pareil cas, à craindre de se mettre en infériorité. Ce procédé paraît tout indiqué pour les fleuves internationaux et pour le Rhin en particulier.

V. — *Saisie des bateaux.*

21. La saisie étant une voie d'exécution, se rattache essentiellement à la compétence de la loi du lieu où elle s'effectue. Cette solution n'a jamais été contestée. Lorsqu'un bâtiment étranger se trouve à Anvers, sa saisie s'opère d'après la loi belge; s'il est dans le port de Strasbourg, on suit la loi française.

(1) Voy. encore *infra*, n° 48.

Mais si le principe ne peut pas soulever le moindre doute, il n'en est pas de même de son application. La difficulté consiste, en effet, à délimiter exactement le domaine de la *lex fori*, en d'autres termes, à *qualifier* (1) les institutions de pure procédure par opposition à celles qui se rattachent, par leur nature, à un autre ordre d'idées, et pour lesquelles la compétence de la *lex fori* se concevrait infiniment moins. Quand faut-il donc faire appel à cette loi; quand faut-il, au contraire, passer à une autre loi? Le problème est, souvent, encore compliqué par la nécessité, dans certaines hypothèses, et pour une même difficulté, de combiner plusieurs lois en présence (2). Examinons divers cas concrets; ils éclaireront la matière :

22. *Genre de procédure.* — La procédure de la saisie des bateaux varie d'un pays à l'autre. En France, il faut distinguer. Si le bateau est immatriculé, sa saisie est régie par le titre V de la loi du 5 juillet 1917, c'est-à-dire par des règles assez voisines de celles de la saisie des immeubles. S'agit-il d'un bâtiment non immatriculé, sa saisie sera celle des meubles ordinaires. Aux Pays-Bas (3), en Allemagne (4), en Suisse (5), il en est plus ou moins de même, et cette dictinction est admise.

Dans les rapports internationaux, et particulièrement sur le Rhin, il semble donc que la règle suivante pourrait être suivie :

a) Si un bâtiment immatriculé régulièrement en France, en vertu de la loi du 5 juillet 1917, est saisi à Anvers, il devra être soumis aux règles qui sont suivies en Belgique pour les bateaux immatriculés;

b) S'agit-il d'un bâtiment français non immatriculé, il aura la seule qualité de meuble corporel ordinaire et il devra être

(1) Nous prenons ce terme avec la signification, désormais bien établie, qu'il a reçue de M. Bartin, dans ses *Etudes de droit international privé.*

(2) C'est là ce qui se produit encore dans d'autres domaines, ainsi pour l'inaliénabilité dotale, où il convient d'appliquer la *lex rei sitae* des biens combinée avec la loi du *régime matrimonial* des époux.

(3) Cf. Van Slooten, dans la *Revue de droit marit. comparé*, t. VI, p. 57.

(4) Loi sur l'exécution forcée du 24 mars 1897, art. 162 à 170.

(5) Loi du 28 décembre 1923, art. 54 et suiv., texte : *La Navigation du Rhin*. 1923-24, t. II, p. 248.

soumis aux règles de la saisie de cette catégorie de biens. Inversement, un bâtiment régulièrement immatriculé en Allemagne est saisi à Strasbourg. Les règles de saisie applicables doivent être celles du droit français suivies pour les bateaux immatriculés (1).

Si le bâtiment étranger saisi à Strasbourg n'est pas, au contraire, immatriculé dans son pays d'origine, alors on lui appliquera les règles de la saisie-exécution des meubles ordinaires.

En définitive, la nature de la saisie à envisager ne peut pas dépendre d'une loi unique, mais de la combinaison de deux lois du lieu de la saisie et du pays d'immatriculation des bateaux.

23. *Bateaux insaisissables.* — En droit maritime, certains navires sont insaisissables. Les mêmes règles peuvent se retrouver dans telle ou telle législation fluviale. Ici, il n'est pas possible de consulter une autre loi que la loi du lieu de la saisie comme pour tous les problèmes de circulation des biens corporels. L'insaisissabilité édictée par les lois étrangères ne peut pas franchir les limites des pays qui les édictent.

Si un bâtiment, supposé insaisissable dans l'Etat A dont il porte le pavillon, est saisi dans l'Etat B, nous estimons que la régularité de la saisie doit être reconnue aussi dans l'Etat A, parce qu'elle est intervenue d'après la loi compétente internationalement.

Pourtant, il n'en serait plus de même si la saisie contrevenait à quelque principe de droit des gens, ainsi à l'insaisissabilité des biens des Etats ou des bâtiments affectés à des services publics, généralement reconnues à l'heure actuelle en droit maritime (2). Il est bien évident que la saisie d'un bateau de l'Etat français, survenue à l'étranger, ne serait pas reconnue en

(1) Nous supposons, au contraire, un pays où n'existe pas de procédure spéciale aux bateaux, mais où l'on continue à les traiter comme des meubles ordinaires, dans tous les cas. Il faut appliquer rigoureusement cette loi, quoi que dispose la loi du bâtiment. On est là en présence d'un cas de défaut de communauté juridique. Ainsi, il est bien certain qu'avant la loi du 5 juillet 1917, qui a soumis en France les bateaux à un régime distinct de celui des autres meubles corporels ordinaires, il ne pouvait être question que de la *saisie-exécution* pour les bateaux étrangers, et non d'une saisie spéciale.

(2) Cf. NIBOYET, dans « Revue Lapradelle » (*Rev. de droit intern. privé*), 1924, pp. 149 et suiv.

France lors du retour du bâtiment, comme contraire à l'indépendance des Etats. Pourtant, à une époque où les Etats font de plus en plus de l'armement, la question présente un tel intérêt pratique que les règles du droit des gens suivies jusqu'ici paraissent nécessiter une modification à seule fin de soumettre les Etats aux conséquences logiques de leurs actes de commerce.

24. *Procédure de la saisie.* — La plupart du temps, les lois sont muettes sur la façon dont la procédure de la saisie doit se dérouler dans les rapports internationaux. Elles prévoient minutieusement diverses formalités, elles édictent des délais, etc., mais dont l'application à cette dernière hypothèse n'est guère possible. Ici, il n'est pas possible d'édicter une règle de solution de conflit de lois, parce que la question est du domaine exclusif de la *lex fori* et relève donc de chaque loi en particulier. Mais il serait désirable que les législations prévoient spécialement la saisie, sur leur territoire, de bateaux étrangers, afin d'édicter des dispositions qui leur soient adaptées et d'éviter de véritables lésions des créanciers. Un exemple le montrera. La loi française dispose (art. 37, al. 2) que la saisie doit être *dénoncée aux créanciers inscrits aux domiciles élus dans leurs inscriptions.* Il est, en effet, indispensable qu'ils soient prévenus pour surveiller leur gage. Or, ce texte ne vise manifestement que les bâtiments français, de sorte qu'aucune procédure n'existe à l'égard de ceux des autres bâtiments qui pourraient très bien ne pas être prévenus, ignorer la saisie et ne pas produire à la procédure d'ordre.

Le projet français de Code fluvial envisage, au contraire, ces divers aspects avec précision, de manière à sauvegarder les intérêts des créanciers des bâtiments étrangers (1). Il y aurait là un exemple à suivre. Il ne faut pas que, dans les rapports internationaux, les saisies de bâtiments puissent constituer autant d'embûches contre lesquelles on ne saurait se prémunir.

25. *Publicité de la saisie.* — En matière immobilière, la saisie doit faire l'objet d'une transcription sur des registres fonciers, de manière, d'une part, à avertir les tiers et, d'autre part, à

(1) Voy. les art. 57 et 58 du projet, la *Navigation du Rhin* du 10 août 1924.

sauvegarder les intérêts du saisissant en cas d'aliénation ou, mieux, de constitution d'hypothèque par le saisi.

Des règles analogues sont suivies à peu près partout pour les bateaux inscrits [1].

Ici, il devient assez malaisé de déterminer la loi compétente.

Lorsque la *lex fori* de la saisie édicte la publicité du procès-verbal de la saisie au registre des bateaux, on se demande où celle-ci peut intervenir s'il s'agit d'un bâtiment étranger. Voici un bateau belge qui est saisi en France. L'article 37 de la loi française du 5 juillet 1917 n'est pas susceptible d'exécution. En effet, il ne prévoit nullement cette éventualité. La transcription, dit le texte, doit intervenir dans les quinze jours si le bâtiment est immatriculé en France. Que sera le délai dans notre hypothèse? Il paraîtrait donc indiqué que les lois prévoient la transmission du procès-verbal de saisie à l'autorité du registre, afin d'en obtenir l'inscription. Mais là s'arrêtent les possibilités, car si l'autorité étrangère ne veut pas, ou ne peut pas, en tenir compte, il n'existe aucun moyen de l'y obliger. On se trouve, en effet, enfermé dans le dilemme suivant :

a) Si l'on envisage cette publicité comme se rattachant aux effets de la saisie sur la capacité de disposer, alors il apparaît bien que la question relève théoriquement du domaine exclusif de la loi du pavillon, puisqu'il s'agit d'un problème de propriété (v. *supra*, n° 10) ;

b) Mais, d'autre part, il s'agit d'une procédure de saisie qui se déroule en France et qu'on ne peut pas laisser annihiler par l'action de la loi étrangère, sous peine de porter atteinte à l'activité indiscutable de la *lex fori*, que l'on est alors conduit à faire prévaloir.

Il semble difficile de résoudre cette difficulté autrement qu'en appliquant la *lex fori* (loi du lieu de la saisie). Mais cette solution n'est qu'un pis aller très regrettable et d'esprit fort peu international. Aussi, serait-il vraiment désirable de régler ce conflit par voie d'entente internationale entre usagers d'une même voie d'eau. En particulier, il serait assez naturel que l'Allemagne, la Belgique, la France, les Pays-Bas et la Suisse

[1] Loi française du 5 juillet 1917, art. 37.

se missent d'accord pour adopter des règles *uniformes de droit* dans une matière purement juridique, où les intérêts sont pourtant les mêmes et où les effets des saisies devraient toujours, moyennant l'accomplissement de certaines conditions préalables, s'étendre partout. Nous ne croyons pas, par contre, qu'on puisse déterminer une règle de solution de ce conflit satisfaisante et qu'il faille chercher le remède de ce mal en dehors du procédé de l'uniformité.

26. *Effet de la saisie sur la validité des aliénations ou constitutions d'hypothèques postérieures.* — Rigoureusement, la compétence de la loi du pavillon devrait être reconnue, puisqu'il s'agit du régime juridique du bâtiment (v. *supra*, n° 10 et suiv.). Néanmoins, cette solution n'aurait absolument aucune chance de triompher en pratique, à raison du caractère de la saisie, mesure destinée à protéger très souvent les créanciers du pays de la saisie. La *lex fori* (1) n'admettra pas que le gage puisse disparaître juridiquement par application de la loi du pavillon si celle-ci assure à la saisie des effets plus limités (2). Nous sommes ici en présence d'un conflit de qualifications entre la loi de la saisie, qui envisage cet effet du point de vue de l'intérêt des créanciers saisissants, et la loi du pavillon, qui le rattache au régime de la propriété et des hypothèques. On est donc dans une impasse. Théoriquement, le conflit doit se résoudre par la préférence donnée à la loi de la saisie, mais seulement *dans le pays de la saisie*. Mais cette solution est pratiquement très peu satisfaisante. En effet, pour la même raison l'Etat du pavillon entendra faire prévaloir sa propre *lex fori* et méconnaîtra les effets de la saisie chaque fois qu'il en aura l'occasion et, notamment, dès que le bâtiment reviendra sous sa souveraineté (3). On aboutira donc, en définitive, à une solution qui, n'ayant rien d'international, sera particulièrement gênante sur un fleuve international. Lorsqu'il s'agit d'un meuble quelconque qui se

(1) En Belgique, l'art. 7 de la loi du 4 septembre 1908 frappe de nullité toute aliénation ou constitution d'hypothèque postérieure à l'inscription de la saisie.

(2) Il se peut encore que, dans le pays du pavillon, une faillite soit déclarée qui englobe tous les biens du transporteur.

(3) Ceci ne peut manquer de se produire dans la batellerie rhénane, où les bâtiments, pour se rendre de Suisse en mer, n'ont pas le choix de la route. Supposons un bâtiment néerlandais saisi en France : il retournera fatalement en Hollande.

trouve saisi dans un pays, les inconvénients sont moindres, parce qu'il est relativement plus aisé d'éviter de retourner avec ce meuble dans tel pays où l'on sait que la saisie sera méconnue.

Pour un navire de mer, on peut encore, à la rigueur, ne pas l'affecter à un service l'obligeant à toucher à un pays où une saisie ne serait pas reconnue, encore qu'il y ait là une bien grande gêne.

Sur un fleuve international, c'est l'impossibilité de naviguer. Seule une convention diplomatique serait en mesure de dénouer ce nœud sur la base d'une réglementation uniforme de la saisie, au moins sur ce point.

Les lois des divers pays riverains pourraient très bien admettre la compétence de la loi du pavillon, mais avec la garantie de la réciprocité de fait. De cette façon, il se produirait un équilibre dans les concessions faites de part et d'autre. On pourrait aussi songer à un autre procédé. Plutôt que de déterminer la loi compétente, il serait utile d'édicter par traité une règle uniforme de droit sur ce point, qui donnerait plus de certitude.

27. *L'adjudication sur saisie et sa publicité.* — La saisie va se terminer par un jugement d'adjudication qui rendra l'adjudicataire propriétaire. Plusieurs questions importantes se posent alors : 1° Quelles sont les conditions à remplir pour que le titre de l'adjudicataire soit reconnu; 2° quel sera son effet sur les hypothèques inscrites?

A. En France, l'adjudicataire devient propriétaire, mais il doit faire inscrire son titre au registre des bateaux s'il veut le rendre opposable aux tiers. On peut difficilement exiger cette formalité à l'égard des bateaux étrangers, dont la loi du pavillon l'ignore, ou bien s'y oppose. Il serait logique, certes, de suivre la loi du pavillon, puisqu'il s'agit de la solution d'un conflit de lois relatif à la propriété (*supra*, n°s 10-11). Mais alors, l'adjudicataire s'exposerait à n'avoir qu'un titre tout à fait incertain. On ne peut admettre que la procédure de la saisie, qui s'est déroulée en France, n'assure pas, en France au moins, un droit de propriété à l'adjudicataire, parce que la loi du pavillon s'y

oppose pour des raisons identiques à celles que nous avons déjà rencontrées. Et pourtant, l'application de la loi de la saisie, à l'encontre de la loi du pavillon, sera pleine d'inconvénients. En effet, l'adjudicataire d'un bateau rhénan sera inévitablement exposé, lors du retour du bâtiment dans le pays du pavillon, à voir son titre méconnu. Il fera les frais du conflit des règles de droit international privé qui séparait la loi du lieu de la saisie de la loi du pavillon.

Mais si l'on veut une solution vraiment internationale, qui implique, avant tout, une confiance réciproque, nous ne voyons de remède que dans un traité diplomatique qui édicterait, ici encore, des règles uniformes de droit sur ces divers points et consacrerait la réciprocité tout à fait indispensable.

B. En ce qui concerne la purge des hypothèques à la suite de la saisie, la compétence de la loi du pavillon s'impose *théoriquement*. Il est bien certain que jamais l'on ne reconnaîtra dans le pays du pavillon l'extinction des droits inscrits si l'on ne s'est pas conformé à sa loi, et de là s'ensuivra que le propriétaire n'aura pas la moindre garantie. Cette doctrine est, d'ailleurs, celle de la jurisprudence française en matière maritime, et elle a été consacrée par un arrêt de la Chambre civile du 24 juin 1912 (S. 1912, I, 433) au sujet d'un navire français vendu sur saisie en Angleterre. Cet arrêt a proclamé la compétence de la loi du pavillon avec une telle force qu'il serait vraiment trop inélégant de ne pas suivre la même doctrine dans l'hypothèse inverse de la saisie, en France, d'un navire étranger.

Pourtant, nous nous demandons si l'on ne serait pas là en présence d'un principe plus théorique que pratique. S'il convient, en effet, de suivre la loi du pavillon, on ne peut pas demander à la loi de la saisie de suivre une procédure de purge qu'elle ignore. Ainsi, au cas de saisie en Suisse d'un bateau français, comment les créanciers feraient-ils une surenchère du dixième prescrite par la loi du pavillon, mais qu'ignore peut-être la loi de la saisie. On se trouve alors acculé à une impasse, la loi du pavillon étant inapplicable par suite d'impossibilités de procédure. Il faudra donc pratiquement qu'en Suisse on fasse prévaloir la *lex fori;* seulement, cette éventualité sera

déplorable au point de vue international, puisqu'à nouveau l'adjudicataire sera exposé à la méconnaissance de ses droits et à une nouvelle saisie dont il sera la victime (1).

SECTION II. — DE L'ÉQUIPAGE.

28. *Du contrat d'engagement.* — On donne le nom de contrat d'engagement au contrat de travail intervenu entre l'armateur et l'équipage (capitaine et équipage proprement dit). Les règles de forme et de fond de ce contrat donnent lieu à des conflits de lois puisqu'elles varient d'un pays à l'autre. Voilà, par exemple, un bateau français qui descend de Strasbourg à Anvers. Dans ce dernier port, une contestation met aux prises l'armateur et un homme d'équipage sur le point de savoir ce qu'il lui doit, s'il peut le congédier, s'il doit le rapatrier. Quelle loi doit-on suivre ?

Le problème que nous envisageons ici se pose en matière de navigation maritime dans des conditions à peu près identiques.

On pourrait être tenté de se conformer aux principes habituels : ils conduiraient à soumettre le contrat, en la forme, à la loi du lieu où il est passé et, au fond, à la loi qui régit les contrats en droit international (*lex loci contractus,* notamment). Il nous semble préférable, pourtant, de considérer le contrat d'engagement comme lié étroitement au bâtiment à propos duquel il intervient. Nous y trouvons l'avantage d'une uniformité de régime très appréciable. Il n'est pas bon qu'à bord d'un seul bateau ne règne pas un statut unique pour les divers membres de l'équipage. C'est pourtant ce qui se produirait si la loi applicable variait soit avec les pays d'engagement, soit avec les pays traversés durant un seul voyage.

C'est pourquoi nous proposerions la compétence de la loi du pavillon (2).

(1) Voy., pour la mer, en outre de l'arrêt français du 24 juin 1912, cité au texte, Cour de Gênes, 27 mars 1924 (*Rev. droit marit. comp.*, t. VII, p. 457), a propos d'un navire français hypothéqué, vendu sur saisie en Amérique et saisi à nouveau en Italie par un créancier hypothécaire. Cette saisie a été validée parce qu'il n'y avait pas eu purge, conformément à la loi du pavillon.

(2) En vertu d'un accord franco-allemand du 27 juillet 1922 (*Journ. off.* du 25 nov., la *Navig. du Rhin*, t. I, p. 46), lorsque des équipages allemands sont recrutés pour des bateaux français par l'intermédiaire d'une société de placement de Duisbourg constituée à cet effet, le contrat est soumis à la loi allemande en

Subordonne-t-elle la formation du contrat à des règles particulières de forme (ainsi à une revue d'armement, à un rôle d'équipage), il faudra les respecter. Dans le cas contraire, il suffira de suivre la loi du lieu de l'engagement, en vertu de la règle *locus regit actum.*

29. En ce qui concerne les dispositions de fond, les règles de la loi du pavillon prévaudront, touchant la validité du contrat et ses effets. Qu'un bateau français se trouve en Belgique, en Allemagne ou aux Pays-Bas, ce sont les dispositions du droit français sur l'engagement qui s'appliqueront, et cela non seulement en ce qui concerne les hommes engagés en France, mais encore ceux qui seront engagés en pays étranger. Il ne viendrait à l'idée de personne de soumettre à la loi américaine les transatlantiques français en ce qui concerne l'engagement de leurs équipages. Or, n'oublions pas que le Rhin est un fleuve international, ce qui signifie la liberté de passage des bateaux et de leurs équipages sans les astreindre à suivre, pour de pareils rapports juridiques, la loi des pays traversés.

30. La loi du pavillon s'applique aux assurances sociales. Par suite, l'équipage d'un bateau allemand doit pouvoir invoquer en tous pays le régime allemand des assurances sociales (accidents, maladies, retraites), sans que le transporteur ne soit assujetti aux lois des lieux traversés. Peu importe qu'un homme soit tué à Anvers, c'est la législation allemande des assurances qui interviendra seule. Comment pourrait-on, en effet, faire varier avec les divers pays, incessamment traversés, les versements à faire aux instituts d'assurance? Une raison du même genre a déjà fait admettre, dans les entreprises terrestres, que les ouvriers seraient régis par la loi du siège de l'entreprise, quoiqu'ils effectuent un travail passager à l'étranger (1); les conventions internationales (2) assurent, de leur

tous points (loi de la nationalité des équipages). Il s'agit là d'une entente spécial. entre deux pays, et dérogeant aux principes généraux en vue de faciliter le recrutement de la main-d'œuvre sur leurs bâtiments. Elle n'enlève rien de sa force à la compétence de la loi nationale là où n'existe aucun traité de ce genre.

(1) Cf. Cass. France (Chambres réunies), 26 mai 1921, Revue Lapradelle, 1921, p. 501.

(2) Cf. Capitant, *Les Conv. internat. sur les accidents du travail, ibid.*, 1910, pp. 337 à 361, pp. 747 à 763.

côté, la plupart du temps, une uniformité de régime tout à fait indispensable.

31. De même, les conditions du travail à bord, dans sa durée (loi de huit heures, par exemple), etc., ne peuvent pas varier avec les frontières, d'autant que cela serait impossible, *en fait*, là où le fleuve sépare deux pays et où, par suite, un bâtiment peut, dans une seule matinée, passer alternativement dans les eaux des deux pays. Un navire reste, même dans les eaux territoriales, soumis à sa propre loi; à ce point de vue, il n'en doit pas être autrement du bateau qui navigue sur un fleuve international (1).

Néanmoins, la compétence de la loi du pavillon doit s'effacer pour tout ce qui concerne les conditions du travail dans les ports. A cet égard, et en raison tant de la liaison du travail avec la terre que de la nécessité d'assurer un régime uniforme dans un même lieu, la compétence de la loi du port s'impose. Nous l'admettrons notamment pour la durée de la journée de travail, les heures et jours de travail, les règles d'hygiène, etc.

Faut-il aller jusqu'à exclure la loi du pavillon pour le travail à bord, même au port, mais sans liaison avec la terre, par exemple le service pur de l'équipage, etc.? En principe, la loi du pavillon doit conserver son empire, à moins que le fait de procéder d'après elle ne puisse troubler l'ordre, ce qui sera plutôt rare, en fait (1).

Section III. — De l'armateur et de sa responsabilité.

32. *Limitation légale de la responsabilité de l'armateur.* — La responsabilité de l'armateur suscite de difficiles conflits dont la navigation maritime donne de nombreux exemples et qui naissent à raison de la limitation légale ou conventionnelle admise par certaines lois. Ainsi, la loi belge admet la faculté

(1) Pratiquement, beaucoup de ces questions seraient simplifiées, si les puissances intéressées à la navigation sur chaque fleuve s'entendaient, sous les auspices du Bureau international du travail, pour édicter une législation uniforme du travail à bord et dans les ports. La Conférence de Gênes, dite « des marins », de 1920, a déjà posé les bases d'une pareille entente, demeurée jusqu'ici lettre morte.

d'abandon en nature, forfaitaire et en valeur au profit de l'armateur, pour se libérer de certaines dettes, tandis que la loi allemande, encore en vigueur sur le Rhin français, pratique le système de la séparation des patrimoines flottant et non flottant. On verra encore sur le Rhin des bateaux anglais, pays où fonctionne l'abandon forfaitaire à tant de livres par tonneau de jauge.

En matière maritime, ni la doctrine, ni la pratique ne sont arrivées jusqu'ici à un résultat satisfaisant. Les principes généraux du droit international privé conduisent, en effet, à reconnaître la compétence à des lois variables, ce qui a pour inconvénient d'écarter un régime uniforme dans une matière où le besoin s'en fait pourtant sentir. Voici comment : peut seule déterminer, en effet, qu'une créance engendrera une responsabilité purement limitée, la loi qui régit la créance elle-même. Or, cette loi varie nécessairement avec les diverses sources de créances. S'agit-il d'une responsabilité fondée sur un délit du capitaine (abordage) : en pareil cas, la créance est soumise à la loi du lieu de l'abordage *(lex loci delicti)* (1), qui détermine s'il y aura lieu à abandon en nature, forfaitaire ou à une séparation des fortunes, ou encore si l'armateur est tenu indéfiniment.

S'agit-il d'une créance fondée sur un contrat du capitaine, c'est la loi applicable à ce contrat qui régira la limitation de responsabilité.

Il pourra dès lors se produire qu'un bâtiment donne naissance à trois créances soumises la première à une loi qui admette l'abandon en nature, la seconde l'abandon forfaitaire, et la troisième l'abandon en valeur; il sera soumis à un régime contradictoire. L'armateur, obligé de satisfaire à plusieurs systèmes inconciliables, se trouvera lésé et la limitation se retournera contre lui bien plus qu'elle ne le protégera.

Est-il possible de trouver une loi uniforme? Le problème ainsi posé paraît insoluble. En effet, cette loi ne pourrait être que la loi du pavillon. Or, on ne voit vraiment pas pourquoi on lui donnerait une pareille ampleur qui la ferait sortir de son domaine normal.

(1) *Infra*, n° 42.

En outre, la compétence de la loi du pavillon aurait le grave inconvénient de placer les diverses flottes dans un état d'inégalité économique. Celles qui appartiendraient à des pays où la responsabilité est plus atténuée seraient donc avantagées à l'égard de celles dont la loi traite plus sévèrement le transporteur; l'avantage très réel de l'unité de statut serait trop chèrement payé.

Et pourtant, c'est dans l'idée d'une responsabilité, toujours la même, quel que soit le pays, que doit être cherchée la solution du problème. En ce qui concerne la mer, on s'est aperçu qu'il fallait renoncer à trouver une loi compétente et qu'il était nécessaire d'élaborer une législation uniforme; c'est à cela qu'ont tendu les efforts des conférences diplomatiques de Bruxelles, qui viennent d'aboutir. Nous ne voyons pas d'autre issue en ce qui concerne la navigation fluviale. C'est donc à un véritable procès-verbal de carence que nous aboutissons, sous réserve de l'enseignement qui se dégage ici de l'insuffisance du droit international. Cette matière n'est pas la seule; nous avons déjà rencontré la question à propos des privilèges (*supra*, n° 20) où nous avons vu que la compétence d'une loi déterminée ne satisferait pas la pratique. On peut dire que ces questions sont assez liées l'une à l'autre et comportent toutes deux la même solution.

En attendant une entente sur ce point, nous n'entrevoyons pas d'autre solution que de soumettre la limitation légale de responsabilité à la loi applicable à chaque créance envisagée.

Si un abordage a lieu en eaux belges, l'armateur français pourra donc faire *abandon*, conformément à la loi belge, sans avoir à envisager la loi fluviale française. Si, inversement, le bateau belge occasionne un abordage à Strasbourg, il aura sa responsabilité limitée à sa fortune flottante, conformément à la la loi allemande toujours en vigueur sur le Rhin français. Mais s'il encourt une nouvelle responsabilité à son retour à Anvers, il sera soumis à la faculté d'abandon du droit belge pour cette nouvelle créance.

33. *Limitation conventionnelle de responsabilité.* — La pratique fluviale rhénane a utilisé la faculté d'insérer dans les connaissements des clauses de non-responsabilité analogues à celles de la navigation maritime. Quelle est la loi compétente à leur

égard ? C'est là une question qui n'est pas propre à notre hypothèse. Elle se pose dans les mêmes conditions que sur mer ou dans les divers transports terrestres. Et puisque nous possédons sur ce premier point une imposante jurisprudence, il est instructif de la consulter. Elle dispose, d'une manière assez constante, que la validité d'une clause de non-responsabilité est soumise à la loi du lieu où les parties ont contracté, ou parfois encore à la loi à laquelle les parties ont entendu se référer en vertu de l'autonomie de la volonté. C'est ainsi qu'elle annule toutes les clauses insérées dans les connaissements dressés aux Etats-Unis en vertu du *Harter Act* dans la mesure où il les prohibe. Elle doit les valider pour des transports de Belgique aux Etats-Unis lorsque l'accord des parties s'est réalisé en Belgique, où ces clauses sont licites.

Appliquons ces solutions à la navigation rhénane. Si un connaissement est dressé à Anvers pour un transport à Strasbourg, c'est la loi belge qui s'applique. Est-il dressé à Strasbourg pour un transport sur la Belgique, c'est la loi française d'Alsace qui intervient. A vrai dire, il n'existe pas actuellement de conflits de lois sérieux sur le Rhin, parce que les lois des pays riverains valident toutes, sans différences sensibles, les clauses de non responsabilité. Mais il suffirait qu'une restriction sérieuse intervienne dans l'un de ces pays pour que le conflit ait à être résolu. Or, ces clauses semblent, actuellement déjà, parfois surannées, et l'on songe sérieusement à en restreindre le champ avec d'autant plus de raison que le même travail vient de s'opérer pour la mer.

Afin de ne pas rompre l'équilibre économique et pour éviter une concurrence dangereuse, il vaudrait mieux procéder par voie d'entente internationale à l'élaboration d'un régime uniforme des connaissements. Telle est l'orientation prise par la France ; elle espère y entraîner les Etats co-intéressés.

Section IV. — Le transport des marchandises. Contrat d'affrètement.

34. *Le contrat d'affrètement.* — Le contrat d'affrètement est le contrat de transport appliqué à la navigation sous des variétés assez diverses. Il ne paraît pas, en droit international privé

fluvial, comporter un traitement spécial. Il soulève, comme tout contrat, deux questions [1] : 1° celle de la loi applicable aux règles impératives du contrat; 2° celle de la loi qui régit le domaine réservé à l'autonomie des contractants.

A. Sur le premier point, nulle loi ne semble plus qualifiée que celle du *lieu de conclusion du contrat*. C'est là que le contrat voit le jour, les parties ayant traité sous son empire; en outre, dans la mesure où elle est impérative, celle loi doit posséder une application générale dans le pays qui l'édicte. C'est assez dire qu'un contrat qui la violerait apparaîtrait comme nul *ab initio* et incapable de produire des effets internationaux. Sera donc de la compétence de la loi belge le contrat d'affrètement conclu à Anvers, quel que soit le transport envisagé; de même le contrat conclu à Marseille en vue d'un transport sur le Danube, par exemple, sera soumise à la loi française.

B. Sur le second point et pour les matières qui sont du ressort de l'autonomie de la volonté, rien n'empêche les contractants de se référer à une loi de leur choix. Ceci nous ramène à la question plus vaste de la recherche de cette loi; nous n'avons pas à l'examiner ici, car elle n'est pas propre à notre question et se rattache au problème général de l'autonomie de la volonté en droit international privé. Quoi qu'il en soit, la loi d'autonomie aura un domaine assez vaste car, en pareille matière, le législateur se borne presque toujours à poser peu de règles impératives et laisse aux parties le soin de pourvoir à leurs intérêts comme elles l'entendent.

35. *Opérations sur marchandises*. — Par l'intermédiaire du connaissement, des opérations sur marchandises seront fréquentes durant le voyage : soit des aliénations, soit des nantissements. Le porteur régulier du titre ayant alors la garantie d'être mis en possession de la marchandise à destination, se

(1) Nos développements supposent admise la distinction formulée au texte, et dont nous ne pouvons essayer d'entreprendre la démonstration à propos de ce problème spécial. Elle se réfère à la théorie générale des contrats en droit international privé, que nous suivons et pour laquelle nous renvoyons à PILLET et NIBOYET, *Manuel de droit international privé*, 1re édit., nos 507 à 509, pp. 583 à 586; et PILLET, *Traité pratique de droit international privé*, t. II, Paris, 1924, nos 476 à 539, pp. 147 à 296.

contentera de la remise de ce titre ainsi que la pratique maritime ancienne le fait déjà depuis longtemps.

Supposons maintenant une cargaison chargée à Anvers pour Strasbourg à bord d'un chaland rhénan. Un connaissement est émis, qui va circuler pendant le voyage.

Une première question se pose : quelle est la loi applicable pour déterminer si la cargaison est négociable durant le voyage et à quelles conditions les tiers pourront acquérir sur elle des droits réels? Nous retrouvons ici la classique question des *choses in transitu.* Cette cargaison est un meuble, mais on ne peut la soumettre à la loi du lieu de sa situation, parce que celui-ci change sans cesse et qu'en outre on l'ignore le plus souvent au moment où les négociations interviennent.

On ne voit que deux lois à appliquer : celle du lieu de départ et celle du lieu de destination. La seconde nous satisfait davantage. On peut dire, en effet, qu'à partir du moment où la cargaison quitte le lieu d'expédition, elle tend sans cesse à se rapprocher du lieu de destination où elle séjournera et où, en tout cas, cessera son caractère de *chose in transitu.* Puisqu'un choix s'impose, il paraît donc plus normal de tenir compte de cette loi. En outre, c'est au lieu de destination que s'exerceront les droits et actions du propriétaire ou gagiste. Nous ne dirons pas que nous considérons la cargaison comme fictivement située à ce lieu durant le voyage, car on peut arriver au même résultat sans fiction. Il suffit de dire que la cargaison *in transitu* — tant qu'elle conserve ce caractère — doit obéir à *une seule loi* malgré la variété des pays traversés et que la loi du pays de destination est tout à fait conforme au *but social* voulu.

36. Le connaissement est le titre qui servira à réaliser les opérations sur marchandises. Il assurera au porteur les droits que lui confère la loi du lieu de destination, mais il faut aussi envisager le connaissement comme tel. A cet égard, chaque endossement sera du ressort de la loi du lieu où il interviendra, en la forme s'il est à ordre. S'il est nominatif, on appliquera la loi du domicile du débiteur, c'est-à-dire du transporteur tenu à délivrance, et, enfin, hypothèse rare, s'il est au porteur, la loi du lieu de situation du titre. Ce sont là autant de solutions reçues en matière maritime, qu'il suffit d'étendre à la navigation fluviale.

SECTION V. — FAITS QUI SE PASSENT A BORD.

37. Divers faits peuvent se passer à bord d'un bateau, les uns de nature civile, d'autres ressortant au droit pénal. S'agissant, sur un fleuve international, d'un milieu un peu spécial, on peut se demander quelle est la loi qui s'appliquera, question qui ne se poserait pas sur une voie d'eau nationale.

38. *Actes de l'état civil.* — Une naissance peut se produire à bord d'un chaland, puisque le marinier habite avec sa famille. Quel sera le lieu de naissance de l'enfant au point de vue de l'obligation de le déclarer et de la loi sur la nationalité *(jus soli)*. Cette question est, en doctrine, toute neuve.

Supposons que l'enfant soit né sur un bateau belge durant la traversée de l'Allemagne et en dehors de toute escale même. Va-t-on obliger les parents à déclarer l'enfant à l'autorité allemande? Et puis, la naissance a pu intervenir durant le trajet Lauterbourg-Strasbourg? Le bateau était-il alors en eaux françaises ou allemandes, puisque le fleuve forme frontière? Ou encore, l'enfant a pu naître entre Dordrecht et Anvers (trajet maritime).

En matière maritime, on considère que la loi territoriale ne s'étend pas au bateau qui traverse la mer territoriale ni, *a fortiori*, lorsqu'il est en haute mer. On suit alors la loi du pavillon. L'enfant qui naît à bord d'un navire de mer français naît en France, au point de vue du *jus soli*, et doit être déclaré à l'autorité française seule.

S'agissant de la batellerie fluviale, il nous semblerait raisonnable d'admettre que la naissance à bord d'un bâtiment en marche est du ressort de la loi du pavillon. Ce serait assez conforme au principe de la liberté de la navigation sur les fleuves internationaux et nous n'apercevons là, à moins d'une forte orthodoxie, aucun tort causé à la souveraineté locale. Mais si l'enfant naît durant une escale, il nous paraît nécessaire de suivre la loi du lieu de cette naissance sans tenir compte du pavillon.

39. *Actes juridiques passés à bord.* — Des contrats peuvent être conclus à bord d'un bateau sur un fleuve international. Dans

la mesure où la loi applicable doit être influencée par le lieu de leur passation, on peut se référer à la loi du pavillon chaque fois que le bâtiment ne faisait pas escale. On sait notamment que la forme des actes est régie par la loi du lieu de leur passation. On lui substituera ici la loi du bâtiment. Un Belge fera donc son testament olographe valablement en la forme suisse si telle est la loi du bâtiment. On admet en matière maritime que les actes passés à bord des bateaux français sont de la compétence de la loi du bâtiment. Rien ne fait échec ici à la même solution en matière fluviale (1).

40. *Délits et quasi-délits civils.* — Généralement, ces faits sont soumis, en droit terrestre, à la loi du lieu où ils se produisent. A bord des navires de mer, en tout cas en dehors des escales, on suit la loi du pavillon, parce qu'il n'existe pas de loi territoriale applicable. De même, si un délit civil est commis à bord durant la traversée de la mer territoriale, il est plus simple de suivre la loi du pavillon, surtout pour un bâtiment ne faisant pas escale. Dans la navigation fluviale, il y a toujours une souveraineté, de sorte que la loi du lieu du délit civil doit s'appliquer sauf dans les cas où on ne peut pas le déterminer.

(1) Récemment, une espèce curieuse s'est présentée sur le Rhin, en matière d'accidents du travail, à propos d'une famille de mariniers allemands vivant à bord d'un bateau français, immatriculé à Strasbourg.

Le mari ayant été victime d'un accident mortel durant un séjour du bateau en Allemagne, on a eu à se demander si sa veuve, qui vivait à bord avec lui, *résidait ou non en France*. En effet, d'après le Code local des assurances sociales d'Alsace-Lorraine, la veuve n'a droit à une pension (sauf dérogations par décrets ou traités) que si elle réside *en France au moment de l'accident*. La présence à bord constituait-elle une résidence en vue de la loi? L'Office supérieur des assurances sociales d'Alsace-Lorraine (3 nov. 1923, *La Navigation du Rhin*, 1923-1924, t. II, p. 93) l'a admis en assimilant cette résidence à celle au port d'attache.

Sur pourvoi, l'Office général (18 juill. 1924, *ibid.*, 1923-1924, t. II, p. 468) a repoussé cette conception « parce que l'extraterritorialité, dont bénéficient les navires de mer, ne saurait être étendue aux bateaux, même sur des fleuves internationaux comme le Rhin ». Il a néanmoins confirmé la décision pour un tout autre motif, tiré des conflits de lois dans les accidents du travail, lorsqu'un ouvrier est détaché à l'étranger, ce qui constitue un prolongement de l'*entreprise française*. Nous ne sommes pas bien convaincu par cette dernière raison, et nous croyons, d'autre part, qu'on pouvait considérer la condition de résidence comme suffisante, sans faire appel à l'extraterritorialité. Il serait trop long de justifier ici cette observation. Voy. notre note, Revue Lapradelle, 1924 ou 1925, avec le texte des décisions.

41. *Matières pénales.* — Si des infractions à la loi pénale se produisent à bord d'un bâtiment fluvial, on songe immédiatement à la compétence de la *lex loci delicti,* conformément au principe traditionnel de la territorialité de la loi pénale. Partout où se trouve le bateau sur le fleuve international il existe, en effet, une souveraineté locale; rien n'empêche d'en suivre la loi.

Pourtant, en matière maritime, il y a certains précédents distincts. Un avis du Conseil d'Etat français du 20 novembre 1806, toujours suivi, dispose que les autorités locales n'interviendront pas à l'occasion des infractions qui se sont produites dans les ports si l'ordre n'a pas été troublé.

S'agissant d'un bâtiment fluvial, faut-il décider de même? Il y aurait vraiment exagération à assimiler la situation du bateau fluvial à celle du navire de mer. Ce serait, semble-t-il, pousser au delà des nécessités le principe de la liberté de la circulation. Dans ces conditions, nous ne voyons pas d'exception possible à l'application de la loi du lieu de l'infraction. Mais, bien entendu, si un crime se commet sur un bateau rhénan durant son séjour en eaux françaises et qu'il ne soit découvert que plus tard, les principes habituels du droit pénal s'appliqueront touchant l'extradition et autres matières analogues.

Section VI. — Risques de la navigation et assurances des risques.

42. *Abordage.* — Les conflits de lois en matière d'abordage ont été souvent insolubles dans la navigation maritime, à raison de l'absence de législation en haute mer. En matière fluviale, il existe nécessairement une loi, de sorte qu'il est très aisé, conformément aux principes généraux, de suivre la *lex loci delicti.* C'est la solution reçue, pour la navigation sur le Rhin, par les tribunaux compétents en vertu de l'Acte de Mannheim du 17 octobre 1868 (1), et elle doit s'appliquer à toutes les voies fluviales.

(1) Cette convention, signée entre la France, l'Allemagne et les Pays-Bas, est toujours en vigueur. Voy. son texte, avec Annexes, dans la *Navigation du Rhin* du 10 septembre 1924, et un tirage à part sous le titre « Les Chartes de la Navigation rhénane ». Des négociations en vue de sa revision sont actuellement en cours. La nouvelle Convention serait destinée à s'appliquer à l'égard des puissances repré-

Dans quelques hypothèses, il sera certes difficile de déterminer si l'abordage a eu lieu en France ou en Allemagne lorsqu'il se sera produit sur la ligne médiane; mais c'est là plutôt du *fait* que du *droit*, et une enquête devra permettre de dégager des précisions suffisantes.

Sur le Rhin, il n'existe d'ailleurs plus actuellement de conflits de lois dans les rapports de l'Allemagne, de la Belgique, des Pays-Bas et de la France. En effet, ces quatre pays (1) ont étendu à la batellerie les règles de l'abordage maritime, qui sont uniformes depuis la modification de leur législation pour les mettre en harmonie avec la Convention de Bruxelles du 23 septembre 1910 (2).

43. *Assistance et sauvetage.* — Il est une première forme d'assistance et de sauvetage que la convention internationale de Bruxelles prévoit : c'est celle qui concerne un navire de mer. Dans les rapports des pays liés par ce traité, l'assistance est alors soumise aux règles uniformes qu'il édicte. Mais dans les autres cas, un conflit résultera de ce que les lois ne sont pas semblables.

En France (pour le Rhin) et en Allemagne, l'assistance est régie par des dispositions spéciales (3); en Belgique, on applique simplement le droit maritime. Il paraît raisonnable de suivre la loi du pays où les faits se produisent lorsqu'ils sont spontanés (4). Ils engendrent, en effet, à la charge de l'assisté

sentées à la Commission centrale du Rhin. En ce qui concerne les tribunaux pour la navigation du Rhin, voy. notre article dans la *Rev. génér. de droit internat. public*, 1923, pp. 1 et suiv.

(1) Cf., en faveur de la *lex loci delicti*, lorsqu'elle se trouve en Allemagne, MITTELSTEIN, *Das Recht der Binnenschiffahrt*, § 80 n° 5. Si l'abordage se trouve en pays étranger, alors cet auteur propose encore la loi allemande à l'égard des bateaux allemands, ce qui est un système sans fermeté. Il admet même qu'on puisse se prévaloir de celle des deux lois qui est la plus favorable.

(2) La Convention de Bruxelles du 23 septembre 1910 s'applique même directement à l'abordage entre navires de mer et bateaux sur le Rhin appartenant aux ressortissants respectifs. Pour l'abordage non prévu par la Convention, la loi interne s'applique, mais sans susciter de conflits pour la raison d'uniformité donnée au texte, sauf certains points accessoires.

(3) Art. 93 à 101 de la loi allemande de 1875 dite « Binnenschiffahrts Gesetz », maintenue en vigueur pour le Rhin français par le décret du 29 avril 1924.

(4) Cf., en ce sens, MITTELSTEIN, *op. cit.*, § 83, n° 3. Pourtant, cet auteur consent à appliquer la loi allemande au cas d'assistance survenue hors d'Allemagne entre bateaux allemands (§ 86, n° 2).

une obligation légale qui jaillit du fait de l'assistance et qui se situe le mieux là où elle intervient. *A fortiori* en serait-il de même de l'assistance obligatoire.

Mais si l'assistance est conventionnelle, nulle loi n'apparaît plus qualifiée que la loi du lieu où les parties ont contracté et sous l'empire de laquelle elles se sont placées. Ainsi posée, la question rentre, d'ailleurs, dans la théorie générale des contrats, et nous n'avons pas à l'envisager spécialement ainsi (1).

Indiquons néanmoins que l'ordre public pourra s'opposer parfois à la reconnaissance de la convention si elle est considérée comme véritablement immorale. Mais l'ordre public à envisager sera, en pareil cas, non pas seulement celui du pays de l'assistance, mais de tout juge qui aura à en connaître. Supposons, par exemple, que l'assistant ait stipulé à son profit une somme tout à fait léonine en abusant de la situation de l'assisté; on pourra difficilement en obtenir l'application dans le pays où de pareilles manœuvres sont réprouvées.

44. *Avaries communes.* — Le règlement d'avaries communes admis par certaines législations fluviales, à l'imitation du droit maritime, a pour but d'assurer une répartition de certaines avaries entre transporteurs et chargeurs. Deux hypothèses doivent être distinguées selon que les parties ont fait ou non une convention à cet égard :

A. *Il n'existe pas de convention.* — Des diverses lois en présence il est, en effet, possible que l'une ignore ce règlement d'avaries prévu par l'autre. Si l'on entend y procéder, ceux que ce règlement va rendre débiteurs auront un vif intérêt à ce que les avaries soient considérées comme *particulières* au lieu de communes. Il est un premier point qu'on ne peut contester : c'est que le règlement doit s'appliquer à toutes les parties en cause ou bien être rejeté. Tout son équilibre serait faussé si certains chargeurs se le voyaient opposer à l'exclusion des autres; bref, l'uniformité de régime s'impose ici. Comment la réaliser?

La loi qui régit le contrat d'affrètement n'est pas satisfaisante. En effet, pour un même bâtiment il peut exister plusieurs

(1) Voy. *supra*, note sur le n° 34.

chargeurs liés au transporteur par des contrats soumis à des lois différentes. Tel sera le cas si des marchandises sont chargées à Anvers, puis à Duisbourg, à destination de Strasbourg. De sorte qu'on n'obtiendrait pas un régime satisfaisant puisque toute uniformité lui manquerait. La loi du pavillon du bâtiment paraît la plus satisfaisante, précisément parce qu'elle permet cette uniformité qui nous paraît tout à fait indispensable. Elle semble même s'harmoniser avec la base historique de la théorie des avaries communes, si l'on admet, avec certains auteurs, qu'elle se trouverait dans l'idée d'association entre chargeurs et transporteurs. Cette association ne se concevait guère jadis qu'au port d'attache entre personnes de ce pays, unies en vue d'une expédition; la loi du pavillon lui conviendrait donc parfaitement.

Par suite, nous soumettrions, sur le Rhin en particulier, l'avarie commune à la loi du bâtiment, de préférence à la loi du lieu de destination, parfois proposée (1). Cette dernière, en effet, est trop instable en raison des incidents du voyage; ensuite, il peut exister divers lots de marchandises pour des destinations variables.

B. La plupart du temps, la convention des parties prévoit la question des avaries, ce qui enlève à la première difficulté, que nous venons d'étudier, beaucoup d'intérêt pratique. Comme les diverses lois sont rarement impératives en la matière et ne s'appliquent qu'à défaut de toute convention contraire (tel est le cas sur le Rhin), l'essentiel est de déterminer ce que les parties ont voulu, à la condition que tous les intéressés se soient mis d'accord et *soumis à la même loi*, car, encore une fois, l'uniformité du régime est ici une véritable nécessité.

Il est assez habituel de convenir, par une clause de la charte-partie, que le règlement sera soumis à la loi du lieu de destination effective (2). Quel que soit ce lieu, cette loi pourra aisément s'appliquer, puisque tous les chargeurs l'auront acceptée

(1) MITTELSTEIN, *op. cit.*, § 72, n° 4. Cet auteur cite, en ce sens, Trib. de l'Empire, 3 octobre, 1896, *Entsch.*, t. XXXVIII, p. 3. — Le fondement juridique reconnu à l'avarie commune est de nature à influer sur la loi applicable. Si l'on considère l'avarie commune comme découlant d'un enrichissement sans cause, on sera tenté de suivre la loi du lieu de l'avarie, solution manifestement défectueuse.

(2) Sur le Rhin, telle est généralement la règle.

d'avance. Les parties feraient encore mieux d'adopter des règles vraiment internationales telles que celles d'York-Anvers, mises, s'il y a lieu, en harmonie avec les nécessités de la navigation fluviale.

La procédure du règlement ne saurait être pratiquement que celle du lieu où il est dressé. Enfin, les garanties d'exécution au profit des chargeurs et des transporteurs, en d'autres termes les privilèges, dépendront de la loi applicable aux sûretés réelles (loi du pavillon pour les sûretés sur le bâtiment et *lex rei sitae* pour celles concernant la cargaison).

45. *Assurances fluviales.* — *A.* La réglementation du contrat d'assurances fluviales contient partout des dispositions impératives à côté de nombreuses règles abandonnées à la liberté des conventions. Cette question nous ramène donc au problème plus général des limites de l'autonomie de la volonté dans les rapports internationaux qui ne peut être traité ici [1].

Selon nous, la validité du contrat d'assurances est soumise à la loi du lieu de conclusion. Cette loi déterminera les règles impératives sur sa formation, ainsi la question des réticences, les valeurs assurables. Dans la mesure où elle réserve à la liberté des conventions un certain domaine, les parties auront le choix, soit de se soumette à une loi étrangère, soit de déterminer directement le contenu de l'assurance.

B. La forme du contrat obéira au principe traditionnel *locus regit actum*, et les polices qui constateront les droits des parties se transmettront, comme tous titres de ce genre, suivant la loi de l'assureur si elles sont nominatives, ou la loi du lieu de l'endossement si elles sont à ordre.

C. Certaines lois prévoient le délaissement de la chose assurée à l'assureur, qui en devient alors propriétaire. Placée sur ce terrain, la solution du conflit ne peut pas être demandée seulement à la loi qui régit le contrat, mais à celle qui s'applique à la propriété des biens. Supposons, par exemple, un bateau français : si le contrat d'assurance prévoit le délaissement, il sera indispensable de se conformer à la loi du pavillon pour la transmission de la propriété du bâtiment (v. *supra*, n° 10).

[1] Voy., *supra*, la note sous le n° 34.

S'agit-il de la cargaison, le délaissement ne rendra l'assureur propriétaire que si la loi de la situation des biens a été satisfaite, car, sur ce terrain, elle doit s'appliquer.

D. *Garanties.* — Parfois, l'assureur possède un privilège sur le bâtiment assuré pour le paiement des primes. Ici encore, seule la loi du pavillon, applicable à ces sûretés, déterminera si l'assureur peut ou non s'en prévaloir.

Section VII. — De l'élaboration d'un droit international privé conventionnel.

46. L'étude, hélas! trop longue, à laquelle nous nous sommes livré, avait pour but de faire très rapidement le tour des divers problèmes du droit international privé fluvial, qui nous paraît être un des nouveaux rameaux du droit international privé digne d'attirer l'attention des juristes en raison du développement pris par le droit public fluvial depuis les derniers traités de paix. Les questions qu'on y rencontre sont loin d'être toutes spéciales et doivent la plupart du temps emprunter leur solution aux principes généraux du droit. Néanmoins, elles ont aussi, dans une certaine mesure, leur originalité propre, qui doit commander par suite des solutions adaptées aux besoins qu'elles manifestent.

La circulation sur un fleuve international ne peut pas être assimilée à celle qui existe sur mer. La mer, en effet, est tellement vaste que son usage intéresse un nombre considérable de pays. Sur un fleuve international, on est en présence d'un milieu infiniment plus fermé, *géographiquement* et numériquement. Ainsi, la navigation sur le Rhin ne comporte que le bassin conventionnel de ce fleuve bien délimité, tandis que, d'autre part, les pays intéressés à sa batellerie d'un manière active ne sont guère que les riverains auxquels se joignent quelques autres. En fait, sur le Rhin, on ne voit jusqu'ici que le pavillon des riverains et de la Belgique. Quant aux autres pavillons, ils sont, au moins à l'heure actuelle, quantité presque négligeable. Et s'il devait en être autrement dans l'avenir, le cercle des pays à considérer serait vite refermé.

Dans ces conditions, à raison de l'intensité d'un courant inter-

national de navigation, les conflits de lois apparaissent, d'une part, plus gênants et, d'autre part, comme plus faciles à résoudre d'une manière satisfaisante.

47. *A.* Ils sont plus gênants en raison de ce que la notion de la souveraineté, si on l'applique trop strictement, est de nature à gêner les bateliers des pays qui se trouvent obligés de traverser d'autres pays riverains, soit pour arriver jusqu'à la mer, soit pour en venir. Des exigences excessives de la Belgique ou des Pays-Bas sur l'immatriculation et le pavillon pourraient annihiler les efforts des flottes française ou suisse, obligées de passer par l'un de ces pays. Tandis que sur mer les armateurs éviteront d'assurer des services avec des pays où ils éprouveront des difficultés, ici il n'est pas possible de leur échapper.

Mais, par ailleurs, nous nous demandons si le principe de la liberté de la navigation, proclamé désormais pour les fleuves internationaux, ne serait pas renforcé ici en raison précisément de la plus grande facilité que certains Etats auraient de lui apporter des entraves sérieuses et plus effectives. Si les riverains du fleuve supérieur doivent pouvoir faire passer leurs bateaux, c'est donc que les riverains inférieurs ont l'obligation de ne pas y faire échec. Or, si leur législation, *même purement privée ou leurs règles de droit international privé* sont conçues de telle manière qu'elles se développent au détriment des riverains supérieurs, on peut dire qu'elles contreviennent au principe de la liberté de la circulation et, par suite, au *droit des gens* qui lie pourtant tous les Etats en cause. Tel est le cas de la législation interne allemande, qui nous paraît avoir été conçue en vue d'une époque, entièrement passée, où l'usage du Rhin était réservé à l'Allemagne et aux Pays-Bas, *en fait*, ainsi que nous l'avons fait observer déjà (1). Pas plus que, dans la navigation maritime, un pays n'impose son pavillon à un navire qui est attaché en fait à un de ses ports, pas davantage sur les fleuves interna-

(1) Voy., à cet égard, *supra*, n° 7. La Suisse pourrait parfaitement se constituer une flotte de remorqueurs construits suivant la section du fleuve à laquelle ils seraient affectés, les uns faisant le Rhin inférieur, d'autres le Rhin supérieur. Cette division du travail paraît même commandée par des considérations techniques, dans l'état actuel des choses. Voy. MULLENHEIM, « Le Remorquage rhénan », dans *La Navigation du Rhin* du 10 septembre 1924, pp. 385 et 386.

tionaux un pays riverain ne doit nationaliser la flotte des autres pays.

48. *B.* Il serait pourtant assez vain d'attendre des seuls principes du droit fluvial international des solutions satisfaisantes. C'est aux traités qu'il faut les demander. Or, précisément, si le mal que nous venons de décrire nous paraît plus gênant sur un fleuve que sur mer, sa solution est plus aisée parce que les Etats intéressés sont moins nombreux et que leurs intérêts économiques leur commandent de la rechercher afin de neutraliser l'action réciproque de leur législation. Et lorsqu'il existe déjà une Commission fluviale internationale, le cadre est tout tracé des pays entre lesquels doivent être jetées les bases d'une entente. Elle apparaît un peu comme une idée de bon sens. Comment les pays qui ont jugé indispensable de créer un régime de contrôle de la liberté de la navigation, s'arrêteraient-ils en chemin dans leur œuvre et ne l'étendraient-ils pas aux nombreux rapports juridiques naissant de la batellerie, dont la réglementation satisfaisante est au moins aussi nécessaire. La situation actuelle, touchant par exemple la question du pavillon, évoque la comparaison avec un agent de police préposé à faciliter la circulation, mais qui pourrait néanmoins confisquer au passage les véhicules à sa guise.

C'est aux traités de droit international privé fluvial qu'il appartient de compléter l'œuvre des traités de droit international public fluvial. Et, à cet égard, une question de méthode se pose. Sans pouvoir, en raison de nos développements déjà très étendus, nous arrêter autant que nous le désirerions sur cet aspect du problème, nous croyons qu'il convient de s'inspirer, dans une certaine mesure, de ce qui a été tenté et réalisé par la Conférence de droit maritime de Bruxelles. Il est des matières où la méthode de l'uniformité s'impose. Tel est le cas de la nationalité et de l'immatriculation des bateaux (1), des privilèges (2), de la saisie (3), de la responsabilité (4), de l'abordage, de l'assistance. Pour d'autres, il suffit d'élaborer des

(1) Voy. *supra*, n° 7.
(2) Voy. *supra*, n° 20.
(3) Voy. *supra*, n°s 23 et suiv.
(4) Voy. *supra*, n°s 32 et 33.

règles communes de solution des conflits de lois; tel est le cas, notamment, en matière de propriété [1], d'hypothèques [2].

Nous considérons, en outre, qu'il existe une hiérarchie rationnelle parmi ces problèmes, à laquelle il faut impérieusement se conformer. Le premier point qu'il convienne de réglementer est celui de la nationalité des bateaux. La loi du pavillon est, en effet, appelée à jouer un tel rôle dans la solution des conflits de lois qu'il faut la déterminer exactement.

A quoi servirait-il, par exemple, d'échafauder un traité sur les hypothèques, afin de fortifier le crédit fluvial, si, le lendemain, toutes les difficultés renaissaient par cela seul qu'on ne saurait pas quelle est la loi du pavillon? On s'exposerait à des cas de double nationalité. On aurait simplement déplacé la difficulté.

Toute œuvre conçue autrement que par l'élaboration d'un bon régime international de la nationalité et de l'immatriculation est vouée à un échec certain. Elle serait au droit fluvial ce que peuvent être les fondations à une maison de plusieurs étages. Jusqu'ici, les architectes n'ont pas encore réussi à suspendre les maisons dans le vide. Prenons exemple sur leurs procédés et ne bâtissons pas sur des sables mouvants, parfois même sur des gouffres.

On objectera peut-être à cela que dans la navigation maritime on a bien résolu des questions postérieures alors qu'il n'est pas envisagé de réglementer le pavillon. Mais la réponse est aisée. Sur mer, les conflits de nationalités ne se présentent pas parce qu'aucun pays n'impose généralement son pavillon sans qu'on le demande. C'est la nationalité des propriétaires qui est à la base de l'obtention du pavillon, et s'il se produit de temps à autre une difficulté, on peut aisément la ranger dans les cas exceptionnels. C'est donc là un fait. Les fondations de l'édifice existant déjà, en l'absence de tout traité, on peut bâtir sur elles [3].

Sur le Rhin, la situation est toute différente, pour cette raison excellente que la nationalité n'est pas admise par tous les Etats

(1) Voy. *supra*, n° 10.

(2) Voy. *supra*, n°s 16 et 17.

(3) L'Institut de droit international a, d'ailleurs, voté des résolutions sur ce point à Venise en 1896 (*Annuaire*, t. XV, pp. 189 et 201).

riverains [1] et que certains entendent immatriculer les bâtiments par cela seul qu'ils naviguent dans leurs eaux. Il y a là un vestige législatif d'une mentalité due à l'époque où la liberté de la circulation n'existait réellement pas sur les voies fluviales, tandis que pour la mer il en est tout autrement. Ce sont ces derniers obstacles qui obstruent, comme autant de récifs, la liberté proclamée par les traités et barrent la route vers des progrès futurs. Il faut les faire disparaître. Nous savons que des intérêts politiques pourraient intervenir, qui tenteraient de s'y opposer. Mais il suffira de les avoir démasqués pour faire passer la question envisagée du pur droit privé dans le *droit des gens*, où elle prendra toute se signification avec les sanctions que ce dernier peut offrir aux Etats.

L'Institut de Droit International, dont l'autorité provient de ce qu'il peut planer bien au-dessus de certains intérêts égoïstes des Etats, mettrait utilement à son ordre du jour l'élaboration de *Régles de droit international privé fluvial*. Il contribuerait par là à combler une lacune sérieuse du droit. Il montrerait le chemin aux pays qui seraient désireux d'élaborer le droit vraiment international des communications et du transit [2], et qui trouveraient dans ses délibérations de précieux enseignements [3].

(1) Tel est le cas de l'Allemagne, notamment.

(2) La Commission consultative des communications et du transit de la Société des Nations a suscité un mouvement de codification des commissions fluviales. La Commission centrale du Rhin a chargé un comité d'experts, dont les travaux ont commencé en 1924, de jeter les bases d'une convention de droit privé fluvial. Nous voudrions pouvoir espérer de la sagesse et de la bonne volonté des Etats qu'ils comprennent la nécessité d'aborder ce travail avec méthode et bonne volonté, sous peine de brouiller les cartes immédiatement et de n'aboutir à rien.

(3) On pourra encore consulter un avant-projet de convention, avec exposé des motifs, de M. Pierre Iweins d'Eeckhoutte, dans *La Navigation du Rhin*, t. II, pp. 41 et suiv.

L'INTERPRÉTATION DU PACTE AU LENDEMAIN DU DIFFÉREND ITALO-GREC [1]

PAR

Charles DE VISSCHER
Professeur à l'Université de Gand
Associé de l'Institut de droit international.

(*Suite*).

IV

La quatrième question soumise à l'examen du Comité des Juristes était conçue dans les termes suivants :

« *Des mesures de coercition, qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre, sont-elles conciliables avec les termes des articles 12 à 15 du Pacte quand elles sont prises par un Membre de la Société des Nations contre un autre Membre de la Société, sans recours préalable à la procédure prévue dans ces articles?* »

De toutes les questions soumises au Comité, celle-ci était de beaucoup la plus délicate à résoudre. C'est qu'en effet la théorie des mesures de coercition n'a jamais eu, même dans le droit international traditionnel, des bases bien solides. Imprécise et fuyante, elle apparaît, à l'image de la pratique elle-même, façonnée sous la pression de l'opportunisme politique. Ses inconséquences et ses faiblesses apparaissent au grand jour dès l'instant où on la rapproche du système essentiellement juridique par lequel le Pacte substitue à l'arbitraire de l'action directe le

[1] Voir la première partie de cette étude, *supra*, p. 213.

recours obligatoire à des procédures ordonnées et pacifiques. La question est de celles qui opposent le plus nettement le droit nouveau de la Société des Nations à certaines pratiques internationales.

La réponse à la question posée appelle logiquement l'examen des deux points suivants :

1° A quelles conditions le droit international général considère-t-il comme légitime le recours aux mesures de coercition, plus spécialement le recours aux représailles armées sur lesquelles l'occupation de Corfou venait d'attirer l'attention?

2° Dans quelle mesure les obligations nouvelles contractées par les Etats Membres de la Société des Nations (art. 12 à 15) ont-elles modifié sous ce rapport les conceptions traditionnelles?

On entend par mesure de coercition tout acte par lequel un Etat, qui estime avoir un grief contre un autre Etat, cherche à obtenir de ce dernier les satisfactions auxquelles il croit pouvoir prétendre : c'est un mode unilatéral de redressement d'un tort.

On s'accorde à reconnaître qu'il y a deux traits communs à tous les procédés de coercition : c'est, d'une part, la tendance qu'ils révèlent chez l'une des parties à un différend à substituer une méthode de pression unilatérale à l'action bilatérale des procédures amiables; c'est ensuite le désir chez l'Etat qui y recourt de ne pas instituer un état de guerre proprement dit. Ainsi, à se placer à un point de vue purement théorique, les mesures de coercition se présentent dans une situation intermédiaire entre les procédures amiables (négociations diplomatiques, conciliation directe, médiation et arbitrage) qui impliquent une action conjuguée des parties et l'état de guerre. C'est ce qu'indique très exactement la terminologie anglaise : *non amicable modes of redress short of war.*

Mais, au delà de ce point, l'accord cesse et les divergences les plus graves se manifestent dans la doctrine. La discussion se concentre sur les représailles armées, mettant en cause à la fois leur qualification juridique au regard du droit de la paix et de la guerre et leur légitimité. Il est indispensable, au point

de vue de la suite de nos développements, d'en résumer brièvement les aspects principaux.

Des auteurs considérables n'ont pas hésité à déclarer que le recours à des mesures de représailles caractérisées par l'emploi de la force armée réalise *ipso facto* un véritable état de guerre, sans que l'on puisse se prévaloir en sens opposé des assurances pacifiques de l'Etat qui les applique ni de l'absence de réaction violente chez celui qui les subit (1). La gravité intrinsèque des moyens mis en action suffit, dans cette opinion, à réaliser l'état de guerre.

Dans une thèse opposée, qui juridiquement peut paraître mieux fondée, l'usage de la force armée n'entraîne l'existence d'un état de guerre que si l'une au moins des parties en cause y attribue cette conséquence : il n'y aurait donc pas état de guerre quand un Etat déclare ne recourir à des mesures militaires qu'à titre de représailles et que l'Etat qui les subit n'y répond pas par une déclaration de guerre formelle ou par des hostilités caractérisées (2).

La grande majorité des auteurs, sans prendre nettement position à cet égard, reconnaissent dans les représailles armées des actes intrinsèquement hostiles, c'est-à-dire des faits, qui, considérés en eux-mêmes, dans leur matérialité, constituent de véritables faits de guerre (3). D'accord sur ce point, ils se divisent à leur tour sur la légitimité de ces mesures : tandis que quelques-

(1) Voyez en ce sens : DESPAGNET-DE BOECK, *Cours de droit international public*, 4e édit., p. 782 : « Ce qui caractérise la guerre, c'est l'emploi de la force pour soutenir ses prétentions »; CAVAGLIERI, *Note critiche su la teoria dei mezzi coercitivi al difuori della guerra*, Rivista di diritto internazionale, 1915 : « Ma dov' è esercizio di forza materiale, ivi è guerra comminciata »; ERN. NYS, *Le Droit international*, t. II, p. 587.

(2) ANZILOTTI, *Corso*, t. III, p. 164-165; LAWRENCE, *Principles of international law*, 6th edit., p. 334; BASDEVANT, *L'Action anglo-germano-italienne contre le Venezuela* (1902-1903), Revue générale de droit international public, 1904, pp. 420 et suiv.; K. STRUPP, *Das völkerrechtliche Delikt*, pp. 202 et suiv.

(3) HOLLAND, *Studies*, p. 132 : « Acts hostile in character, but done without warlike intention »; LAWRENCE, *op. cit.*, p. 336 : « Warlike operations without the intent of making war »; voy. également les appréciations des auteurs concernant le blocus soi-disant pacifique : OPPENHEIM, *International law*, t. II, § 48 : « Blockade being a violation of the territorial supremacy of the blockaded State is *prima facie* of a hostile character... » — Cfr. CH. HYDE, t. II, pp. 179-180; BONFILS-FAUCHILLE, *Manuel*, 1914, n° 993 : « Au fond, c'est (le blocus pacifique) bel et bien un acte de guerre, un fait d'hostilité. »

uns les déclarent nettement illicites (1), les autres, bornant le plus souvent leur effort à systématiser les interprétations données à leurs actes de force par les Gouvernements, ont cherché à les justifier en s'appuyant sur la notion contradictoire d'actes pacifiques d'hostilité ou de faits de guerre isolés d'un état de guerre régulier.

La fragilité de cette théorie apparaît au grand jour dans la pratique des blocus soi-disant pacifiques. On sait que la prétention des puissances bloquantes d'étendre les effets du blocus aux navires des Etats tiers a toujours soulevé les protestations de ces derniers lorsqu'ils se sentaient de force à les faire valoir efficacement. Or, on constate qu'à diverses reprises ces protestations ont placé les puissances bloquantes dans l'alternative ou d'abandonner leur blocus ou de le transformer en blocus de guerre. Il en fut ainsi en 1884 quand, à la suite d'une protestation de l'Angleterre contre l'arrêt de navires britanniques, le Gouvernement français se vit obligé de convertir en un blocus de guerre le blocus dit pacifique de l'île Formose. En 1902, à l'occasion du blocus des ports du Vénézuéla, les choses ne se passèrent pas autrement : le Gouvernement des Etats-Unis, ayant déclaré nettement qu'il refusait de s'incliner devant une application du blocus soi-disant pacifique aux relations commerciales des Etats étrangers au différend avec les ports bloqués, l'Angleterre et l'Allemagne furent contraintes d'admettre l'existence d'un véritable état de guerre (2).

Ces faits sont extrêmement significatifs : ils démontrent clairement que les mesures de coercition armée ne peuvent, avec quelque vraisemblance, prétendre à garder leur étiquette pacifique qu'aussi longtemps qu'un Etat fort, se trouvant en tête à tête avec un Etat faible, leurs effets sont strictement limités à leurs rapports réciproques. Aussitôt qu'ils affectent les intérêts d'Etats tiers suffisamment forts pour faire respecter leurs droits, les étiquettes illusoires disparaissent, la représaille armée apparaît sous son véritable jour, comme un acte hostile que peut seul justifier l'existence d'un état de guerre régulier. En définitive, la théorie des mesures de coercition armée n'a pour fondement que la seule disproportion des forces en présence.

(1) ALBÉRIC ROLIN, *Le Droit moderne de la guerre*, t. I, n° 117; E. NYS, *loco cit.*

(2) LAWRENCE, *op. cit.*, pp. 341-342; BASDEVANT, *loco cit.*, pp. 413 et suiv.

Les tentatives qui ont été faites pour introduire dans le droit des gens l'institution des représailles armées (occupation de territoire, bombardements, blocus pacifique, embargo hostile) répondent manifestement à deux sortes de considérations. Considérations d'ordre purement politique d'abord : on n'aperçoit que trop clairement les avantages que procurent les représailles armées à un Etat fort décidé à imposer ses volontés à un Etat faible ; elles l'affranchissent des obligations et des entraves auxquelles le soumettrait une déclaration de guerre ; elles lui permettent notamment de se soustraire au contrôle de son parlement et à l'observation des lois de la neutralité. On ne saurait nier d'ailleurs que, par ce côté, elles méritent d'être rangées parmi les pratiques qui favorisent le plus dangereusement les abus de la force.

Mais l'usage des représailles armées a pu se réclamer longtemps de certaines considérations de caractère juridique. Comme toutes les représailles, les représailles armées peuvent trouver une justification dans l'impossibilité absolue où se trouve l'Etat offensé d'obtenir satisfaction autrement que par le recours à la violence : le développement insuffisant des méthodes de règlement pacifique des différends internationaux a ainsi longtemps fourni aux représailles armées une excuse plausible, soit parce que le caractère nettement politique du différend ne permettait guère de le soumettre à une instance arbitrale, soit simplement parce que l'Etat offenseur se dérobait à toute tentative de règlement amiable (1).

A cette première justification et étroitement liée à elle, venait s'en ajouter une autre qui s'inspirait du droit absolu des Etats de recourir à la guerre. Si beaucoup d'auteurs, tout en reconnaissant leur caractère intrinsèquement hostile, évitent de considérer les mesures de coercition armée comme constitutives d'un état de guerre et se résignent à les considérer comme légitimes,

(1) Voy. surtout les excellentes remarques de M. POLITIS, *Les Représailles entre Etats Membres de la Société des Nations*, Revue générale de droit international public, 1924, p. 8. — Cfr. CHENEY HYDE, t. II, § 586. Aussi voit-on que la pratique des représailles armées tend à reculer devant les progrès de l'organisation arbitrale. La deuxième Convention de La Haye, du 18 octobre 1907, relative au recouvrement des dettes contractuelles, a imposé l'obligation d'offrir l'arbitrage avant de recourir à la force.

même dans l'état de paix, c'est parce que ces mesures leur apparaissent, dans tel cas donné, comme un suprême moyen d'éviter la guerre proprement dite. Elles limitent l'emploi de la force à la poursuite d'un objectif déterminé, tandis que la guerre ouvre une ère de violences sans frein et de revendications indéfinies (1).

Aucune de ces raisons ne saurait désormais trouver place dans l'ordre juridique nouveau institué par le Pacte de la Société des Nations. L'argument déduit des lacunes des procédures de règlement pacifique tombe de lui-même en présence de l'article 12 du Pacte qui impose aux Membres l'obligation stricte de soumettre à une procédure juridictionnelle (règlement judiciaire ou examen du Conseil) tous leurs différends, tant politiques que juridiques.

Vainement objecterait-on qu'un Etat, victime d'une agression grave et soudaine, ne saurait attendre, pour se défendre, l'expiration du délai de six mois prévu par l'article 12 du Pacte pour le dépôt du rapport du Conseil (2). Cette argumentation tend à confondre les représailles avec la légitime défense dont l'exercice reste entièrement réservé.

Quant aux considérations d'humanité qui tendent à représenter l'usage des représailles armées comme un dérivatif à la guerre, à supposer même qu'elles se trouvent fondées en fait et ne servent pas d'excuse à de simples abus de force, elles reposent manifestement sur le postulat d'un droit absolu de guerre. Le Pacte, en retirant aux Etats Membres de la Société le droit de faire la guerre avant recours aux procédures établies par les articles 12 et suivants, enlève aux représailles armées cette dernière justification.

Ayant établi ainsi que l'usage des représailles armées avant recours aux procédures de règlement pacifique est incompatible avec l'esprit et avec l'économie générale du Pacte, il nous reste, pour répondre de façon précise à la question posée au Comité

(1) Voy. notamment BASDEVANT, *loco cit.*, p. 422.

(2) CAVAGLIERI, *L'Interpretazione di alcuni articoli del Patto della S. d. N. nella riposta del Comitato dei giuristi.* Estr. dalla *Riv. di Diritto Pubblico*, juin 1924.

des Juristes, à démontrer que de telles mesures sont plus particulièrement inconciliables avec les termes des articles 12 à 15.

L'obligation imposée par l'article 12 aux Membres de la Société de recourir aux voies juridictionnelles aussitôt que surgit entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture leur trace la ligne de conduite à observer dès ce moment l'un vis-à-vis de l'autre jusqu'à la décision des arbitres ou jusqu'au rapport du Conseil. Les Parties doivent s'abstenir de toute démarche ou mesure quelconque qui serait de nature soit à provoquer une rupture immédiate, soit à entraver le cours des procédures que leur offre le Pacte et à compromettre, par conséquent, les chances d'un règlement pacifique. En d'autres termes, l'article 12 renferme implicitement, mais indiscutablement, le principe d'un moratoire pacifique imposé aux Parties jusqu'à la décision arbitrale ou judiciaire ou jusqu'au rapport du Conseil (1).

C'est de ce point de vue nouveau, imposé par le Pacte, que doit être appréciée désormais la légitimité des mesures de coercition entre Etats Membres ds la Société des Nations. Doivent en conséquence être considérées comme contraires au moratoire pacifique institué par le Pacte, les représailles qui sont de nature à entraîner une rupture immédiate entre les parties ou à entraver la bonne marche des procédures juridictionnelles. Nous trouvons ici le principe d'une distinction dont il importe de dégager le critérium précis.

Il est manifeste que ce critérium ne peut être cherché dans la qualification unilatéralement donnée aux actes de force par l'Etat qui y recourt. En d'autres termes, une mesure de coercition ne saurait être considérée comme compatible avec les termes des articles 12 et suivants, par cela seul que l'Etat qui y recourt proteste de son intention d'éviter une rupture. Les assurances pacifiques formulées en pareille circonstance pouvaient avoir autrefois une signification juridique acceptable : l'affirmation de la volonté d'un gouvernement de ne pas exercer son droit absolu d'instituer un état de guerre. Il en va tout autrement

(1) Rappelons ici l'observation déjà faite plus haut (voy. *supra*, p. 215), que le terme « rupture » a un sens beaucoup plus large que celui de guerre. Cfr. POLITIS, *loco cit.*, pp. 14-15.

depuis que le droit de guerre se trouve subordonné étroitement au recours préalable aux procédures instituées par le Pacte : il saute aux yeux que reconnaître ici à l'Etat qui exerce les mesures de coercition le droit de les qualifier à son gré, ce serait par le fait lui offrir un moyen commode de se livrer à tous les actes de violence, tout en affirmant son respect pour le moratoire pacifique imposé par l'article 12.

Mais il y a plus. Le droit international général laisse du moins à l'Etat, victime de représailles soi-disant pacifiques, le droit d'y riposter par une déclaration de guerre immédiate. Sous l'empire du Pacte, au contraire, on se trouverait conduit à considérer celle-ci comme illicite : par le plus étrange renversement des rôles, c'est la victime des actes de violence et non leur initiateur responsable qui, considérée comme l'auteur d'une guerre injuste, tomberait sous le coup des sanctions collectives édictées par l'article 16 du Pacte.

Si le critérium de la légitimité des représailles ne peut se trouver dans la qualification que leur donne l'Etat qui y recourt, on ne saurait davantage le chercher dans le degré de résistance que paraît capable de leur offrir l'Etat qui les subit. Ceci revient à dire qu'on ne peut les considérer comme compatibles avec le moratoire pacifique institué par l'article 12 par cela seul que la victime, trop faible pour relever le défi, apparaît manifestement impuissante à réagir contre la violence qui lui est faite. Il serait contraire aux principes les plus essentiels du Pacte et, ajoutons-le, profondément immoral d'admettre que cette disproportion des forces en présence, parce qu'elle exclut *a priori* toute probabilité de réaction violente, puisse bénéficier à l'agresseur.

Ainsi, nous nous débarrassons successivement des conceptions arbitraires qui ont dominé trop longtemps la théorie des mesures de coercition, et nous voyons apparaître, dans le plan du Pacte, l'unique critérium désormais admissible de la légitimité des représailles : la nature intrinsèque des moyens mis en action, plus précisément le degré de violence qu'ils impliquent. Ramenée aux termes de l'article 12, la question qui se pose est la suivante : abstraction faite de toute disproportion de puissance matérielle entre les Etats en cause, quelles sont, parmi

les mesures de coercition, celles qui, sous quelque étiquette pacifique qu'elles se présentent, ont pour conséquence normale la rupture des relations pacifiques?

Ainsi, aux considérations *subjectives*, tirées des intentions proclamées par l'une des parties, aux considérations purement *contingentes*, déduites du rapport accidentel des forces en présence, se substitue un critérium objectif et général.

Il n'est pas contestable que, de ce point de vue, l'usage des représailles armées doit être condamné. Par l'atteinte qu'elles portent à l'honneur comme aux intérêts essentiels de l'Etat qui en est l'objet, elles déterminent toujours dans l'opinion publique des réactions violentes, singulièrement dangereuses pour le maintien de la paix; du même coup, elles tendent à paralyser toutes les tentatives de règlement pacifique; en un mot, elles impliquent toujours un danger prochain de rupture.

Dira-t-on que le fait de créer un danger de rupture ne constitue une infraction au moratoire pacifique institué par l'article 12 que lorsque le différend originaire offre déjà par lui-même une gravité qui doit le faire ranger parmi ceux qui sont susceptibles de rupture et que, lorsque celui-ci ne présente pas ce caractère d'acuité, les représailles doivent être considérées comme permises? L'objection peut se comprendre pour les représailles d'ordre économique ou financier (voy. *infra*); s'agissant de représailles armées, elle est, en réalité, sans pertinence aucune. On a remarqué fort justement qu'il n'est pas concevable que le conflit dans lequel l'une des parties se décide à recourir aux armes pour contraindre son adversaire à lui accorder satisfaction soit sans grande gravité [1].

A côté des représailles armées, la pratique internationale nous montre des exemples de représailles économiques et financières. Elles se présentent notamment sous la forme d'un refus d'exécution des traités, refus qui, par l'atteinte qu'il comporte à des intérêts contractuellement garantis, implique la violation d'un droit qui est le trait caractéristique des représailles. On ne saurait nier que l'importance et la complexité grandissantes des

[1] POLITIS, *loco cit.*, p. 14.

relations économiques internationales ne tendent à conférer aux représailles exercées dans ce domaine un caractère de gravité croissante et que, par exemple, la fermeture générale des ports d'un pays aux navires d'un pays étranger ne constitue, par ses conséquences, une mesure autrement grave que l'embargo exercé sur quelques bâtiments. Pourtant, on ne peut dire que, *per se*, de telles mesures ont pour conséquence normale de provoquer une rupture entre les parties, même lorsque celles-ci sont de puissance sensiblement égale. Le défaut de réaction violente de la part de l'Etat qui les subit peut être le résultat d'une décision parfaitement libre et non pas seulement une conséquence de sa faiblesse. Des commentateurs autorisés du Pacte (1) admettent la légitimité des représailles de cette nature avant toute tentative de règlement pacifique.

Est-ce à dire que l'application éventuelle de représailles économiques particulièrement graves laisserait sans recours l'Etat qui les subit? En aucune façon. L'application des mesures de coercition présente deux aspects qui n'ont pas toujours été suffisamment distingués : 1° la compatibilité de ces mesures avec les devoirs imposés par l'article 12 du Pacte, question d'interprétation des obligations assumées par les Etats Membres et qui, à ce titre, exige l'application d'un critérium purement objectif; 2° le droit pour la partie victime des mesures de coercition de déférer à l'examen du Conseil (art. 15) ou à un règlement arbitral (art. 13) un différend qui, sans gravité particulière à l'origine peut-être, lui apparaît, *en conséquence de ces mesures*, désormais susceptible d'entraîner une rupture : l'exercice de ce droit, nous l'avons vu (voy. *supra*, p. 215), ne dépend que de l'appréciation personnelle et subjective de l'Etat intéressé.

La *rétorsion* est une mesure de coercition qui se distingue des représailles par le fait qu'elle n'implique pas la violation d'un droit, mais seulement la lésion d'un intérêt non juridiquement protégé. Il est certain qu'on ne saurait considérer l'usage des simples rétorsions comme contraire aux obligations imposées par le Pacte.

(1) SCHUCKING et WEHBERG, *Die Satzung des Völkerbundes*, 2e édit. (1924), p. 510.

La réponse faite par le Comité des Juristes à la quatrième question est formulée comme suit :

« *Des mesures de coercition qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre peuvent être conciliables ou non avec les termes des articles 12 à 15 du Pacte, et il appartient au Conseil saisi du différend de décider immédiatement, en s'inspirant de toutes les circonstances et de la nature des mesures prises, s'il y a lieu de recommander le maintien ou la cessation de celles-ci.* »

Cette réponse comprend deux parties : la première a trait au principe même de la légitimité des mesures de coercition prises avant tout recours aux procédures pacifiques à l'occasion d'un différend susceptible de rupture ; la seconde partie de la réponse ne concerne qu'une question de procédure, celle des pouvoirs que le Conseil, saisi du différend qui a provoqué l'application de ces mesures, peut exercer en vue de son bon règlement.

Sur le premier point la réponse est incomplète : on a fait observer, non sans raison, que si elle suggère le principe d'une distinction, elle omet totalement d'en indiquer le fondement et ainsi de préciser les mesures qui doivent être tenues pour inconciliables avec les obligations du Pacte (1). Il est à remarquer toutefois qu'en déclarant en termes généraux qu'il y a des mesures de coercition incompatibles avec ces obligations, elle réprouve au moins implicitement les plus graves d'entre elles, notamment les occupations de territoire, les bombardements, etc. (2). Quoi qu'il en soit, la légitimité des représailles armées, sous l'empire du Pacte, est à nos yeux une question de principe et non une question d'espèce : estimant que le Pacte a condamné d'une façon absolue et *a priori* le recours à des

(1) Voy. notamment : SCHUCKING et WEHBERG, *Die Satzung*, 2e édit., p. 509 ; QUINCY WRIGHT, *Opinion of Commission of Jurists on Janina-Corfu Affair*, American Journal of international law, 1924, p. 536. Au cours de la dernière Assemblée, (septembre 1924), certains délégués ont critiqué à ce point de vue la réponse faite (séance du 10 septembre ; observations de M. Politis) et demandé un « supplément d'information » (même séance ; observations de M. Loudon).

(2) C'est bien ainsi que la réponse a été entendue, notamment par MM. SCHUCKING et WEHBERG, *op. cit.*, p. 509.

mesures de cette nature, nous ne pourrions reconnaître au Conseil le pouvoir d'en admettre, dans un cas donné, la légitimité[1].

La deuxième partie de la réponse suppose qu'à la suite d'une mesure de coercition le Conseil se trouve saisi du différend qui en a provoqué l'application. Les mesures de coercition prises seront souvent de nature à paralyser son action médiatrice et à faire échouer un règlement amiable. Chargé, aux termes de l'article 15, alinéa 3, d'assurer ce règlement, le Conseil doit disposer de tous les pouvoirs qui lui sont nécessaires à cette fin. Il a donc qualité pour recommander aux parties la cessation de toute mesure coercitive qui, en accentuant la gravité du conflit, lui paraîtrait susceptible d'en compromettre la solution pacifique. Il est à remarquer que sa décision, limitée à cet objet, pourra même, dans certains cas, être complètement indépendante de toute appréciation de la légitimité des mesures prises. Une mesure de rétorsion, par exemple, bien que compatible avec les obligations de l'article 12, peut avoir pour effet d'augmenter la tension des relations entre les parties : statuant non sur sa légitimité, mais sur son opportunité au point de vue du règlement du différend, le Conseil pourrait recommander d'y mettre fin. On peut considérer que la résolution qu'il émettrait à cet égard porte non sur une question de fond, mais sur une question de procédure; à ce titre elle pourrait, semble-t-il, être prise à la simple majorité des voix (art. 5, al. 2, du Pacte).

V

La cinquième question soumise au Comité des Juristes était la suivante :

« *A quelles conditions et dans quelles limites la responsabilité de l'Etat se trouve-t-elle engagée par le crime politique commis sur des étrangers sur son territoire?* »

Cette question, à la différence des précédentes, est étrangère à l'interprétation du Pacte; elle met en jeu les conditions d'ap-

(1) Répétons ici l'observation, déjà faite plus haut, que l'exercice de la légitime défense reste entièrement réservé.

plication de certains principes généraux qui gouvernent la responsabilité internationale des Etats.

Divers attentats retentissants ont récemment fixé l'attention sur le problème de la responsabilité des Etats à raison de crimes politiques commis sur leur territoire. Discutée au sein de la Conférence des Ambassadeurs et du Conseil de la Société des Nations à la suite de l'assassinat de la mission militaire italienne à Janina, la question a été soulevée également à l'occasion de l'assassinat, à Lausanne, de Vorowsky et de l'acquittement de son meurtrier par le Tribunal criminel de Lausanne.

Les termes dans lesquels la question était posée au Comité des Juristes en précisent la portée à un double point de vue. Il s'agit de « crimes politiques commis sur des étrangers ». Il résulte de là :

1° Qu'il ne s'agit pas ici de tous les crimes politiques quelconques qui peuvent se préparer ou s'exécuter sur le territoire d'un Etat étranger, mais exclusivement de ceux qui se caractérisent par un attentat sur la personne de sujets étrangers. Nous n'avons donc pas à envisager la responsabilité qu'un Etat peut encourir à raison de crimes politiques *purs* ou *proprement dits*, c'est-à-dire de ceux qui, exempts de toute infraction de droit commun, ont pour caractère exclusif de porter atteinte aux institutions politiques d'un Etat déterminé; citons, à titre d'exemple, le complot formé pour changer la forme de gouvernement d'un pays étranger.

Les seuls crimes qui soient visés ici sont donc les crimes politiques *complexes*, c'est-à-dire ceux dont l'exécution implique la consommation d'une infraction de droit commun, tel que l'assassinat par exemple. Les auteurs, comme la jurisprudence, sont très partagés sur la qualification légale qu'il convient de donner à de tels faits. Leurs discussions sont particulièrement vives et intéressantes à suivre dans la question de l'extradition pour infractions politiques complexes (1). Il ne semble pas toutefois que la qualification de « crime politique » dans l'acception visée ici, puisse s'inspirer du critérium très extensif admis en matière

(1) On trouvera un bon résumé des divers systèmes en présence dans l'ouvrage de TRAVERS, *Le Droit pénal international*, t. IV, nos 2066 et suiv.

d'extradition par la jurisprudence de certains pays, spécialement par la jurisprudence belge (1).

S'agissant ici non des prescriptions relatives au fonctionnement de la justice répressive dans les relations internationales, mais de *la responsabilité* qu'un Etat peut assumer à raison du caractère politique de crimes tramés ou perpétrés sur son territoire, il nous semble certain que la qualification de crimes politiques doit être réservée aux faits dont l'aspect politique forme le caractère prédominant (2). On tiendra compte dans cette détermination et du *but* de l'agent et de la *nature des intérêts* menacés ou lésés par le crime, c'est-à-dire de l'objet de l'infraction (Cass. belge, 5 mai 1913. *Pas. belge*, 1913, t. I, p. 207);

2° Il résulte de ce que nous venons de dire que pour que l'attentat sur la personne d'étrangers revête le caractère d'un crime politique — c'est-à-dire d'un crime portant atteinte à l'ordre politique de l'Etat dont les victimes sont les ressortissants — il faut que l'on puisse considérer que dans la personne des victimes c'est *l'Etat* dont elles dépendent qui est directement offensé. Il en sera ainsi dans les deux cas suivants :

a) Quand la victime est revêtue d'un caractère public et que l'agression est dirigée contre elle en raison de cette qualité;

b) Quand les attentats, dont les étrangers sont victimes, sont nettement inspirés par une hostilité à leur nationalité, en d'autres termes quand ils sont frappés *comme ressortissants d'un pays déterminé*. Ici encore l'Etat dont ils relèvent pourra considérer l'attentat comme dirigé contre lui-même, contre sa personnalité internationale. Tel est spécialement le cas de massacres commis sur les étrangers en général ou sur les nationaux d'un pays déterminé au cours de mouvements de caractère xénophobe (3).

(1) On sait qu'en Belgique la jurisprudence, inspirée par les travaux préparatoires de la loi du 1er octobre 1833, adopte une conception très large du crime politique en matière d'extradition, qui la conduit à ne traiter comme infractions non politiques que celles qui « n'ont aucun rapport avec la politique et qui sont absolument étrangères à celle-ci ». — Cour de Bruxelles, 11 avril 1911.

(2) Ce critérium est du reste admis même en matière d'extradition par la jurisprudence de plusieurs pays, notamment par les tribunaux suisses. Voyez TRAVERS, *op. cit.* n° 2070.

(3) Cette circonstance imprime un caractère politique à l'attentat, mais, contrairement à l'opinion de certains auteurs, ne suffit pas, à notre avis, pour engager de plein droit, c'est-à-dire indépendamment de toute faute, la responsabilité de l'Etat sur le territoire duquel l'attentat a été perpétré.

L'objet de la question se trouvant précisé, il convient tout d'abord de rappeler les principes généraux qui gouvernent la responsabilité internationale des Etats à raison de faits commis sur des étrangers dans les limites de leur territoire.

La souveraineté implique chez l'Etat, dans l'ordre international, le devoir juridique d'empêcher que les personnes qui se trouvent sur son territoire portent atteinte aux droits des Etats étrangers. Libres de pourvoir à l'exécution de ce devoir par les moyens de son choix, l'Etat peut être rendu internationalement responsable de son inaccomplissement. S'il n'a pu prévenir les faits, il a tout au moins l'obligation de les réprimer en punissant leurs auteurs, éventuellement celle de les réparer en assurant l'indemnisation des victimes.

Le fait qu'un crime politique a été commis sur des étrangers ne suffit pas, à lui seul, à engager la responsabilité internationale de l'Etat sur le territoire duquel il a été perpétré. En effet, l'individu n'étant pas sujet d'obligations internationales, ses agissements n'impliquent jamais par eux-mêmes la transgression d'une règle de droit international. En dépit d'une terminologie fâcheuse usitée dans certaines législations pénales, il n'y a pas de délits de l'individu contre le droit international (1). Mais si le crime politique complexe (celui qui implique une infraction de droit commun) n'est jamais, par lui-même, la cause immédiate et directe d'une responsabilité internationale, il peut en fournir l'occasion. Cette responsabilité peut naître d'un défaut de vigilance impliquant chez l'Etat lui-même un manquement personnel à ses obligations internationales. Ce manquement se manifestera, ici comme ailleurs, par une omission ou abstention coupable dans l'exercice de ses fonctions souveraines : *a*) législative ; *b*) exécutive ; *c*) judiciaire (2).

a) L'Etat sur le territoire duquel a été exécuté un crime politique pourrait, dans certains cas, être rendu responsable de l'absence complète de toute législation ou de l'insuffisance manifeste de ses lois concernant la prévention ou la répression d'attentats politiques commis sur des étrangers. Il ne peut donc pas

(1) TRIEPEL, *Droit international et droit interne* (trad. R. Brunet), p. 326.

(2) Pour plus de détails, voy. CH. DE VISSCHER, *La Responsabilité des Etats*; cours professé à l'Académie de droit international de La Haye (1923), *Bibliotheca Visseriana*, t. II, pp. 90 et suiv.

alléguer l'impuissance légale où il se trouve de s'acquitter de ce devoir de prévention ou de répression : il a le devoir international d'approprier son droit interne aux exigences de la sécurité internationale. « L'Etat, dit très bien Anzilotti (*Revue générale de Droit international public*, 1906, p. 291), n'est pas internationalement obligé d'empêcher d'une façon absolue que certains faits se réalisent, mais il est tenu d'exercer, pour les empêcher, la vigilance qui rentre dans ses fonctions ordinaires ».

Diverses législations contiennent des dispositions qui, d'une façon générale, ont pour objet de punir les auteurs « d'actes hostiles » susceptibles d'attirer à l'Etat soit une déclaration de guerre, soit des représailles, et plus spécialement les auteurs d'attentats sur la personne de souverains ou d'agents diplomatiques étrangers. [Voyez notamment : articles 123 du Code pénal belge et loi belge du 12 mars 1858, article 7 ; article 84 du Code pénal français ; les paragraphes 102 à 104 du Code pénal allemand ; articles 128 à 130 du Code pénal italien (1).]

Il faut ranger parmi les lois qui permettent à l'Etat de s'acquitter de son devoir de *prévention*, celles qui autorisent le Gouvernement à expulser les étrangers qui abuseraient de l'hospitalité qui leur est accordée pour tramer des complots ayant pour objet d'attenter à la sécurité personnelle des représentants d'un pays étranger. (Voy. Fauchille : *Traité*, t. I, pp. 921-922 et 980-982.) ;

b) L'Etat pourrait pareillement être rendu responsable de la négligence de ses autorités administratives dans l'application des lois propres à prévenir de tels attentats. Cette fonction de haute police constitue toutefois une prérogative souveraine dans l'exercice de laquelle les Etats étrangers n'ont pas le droit de s'immiscer. On a pu citer comme exemples d'immixtions abusives : 1° la demande adressée en 1856 par le Gou-

(1) Voy. GARRAUD, *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, t. III, nos 1159 et suiv. Il est à remarquer que les commentateurs des textes, qui prévoient notamment une déclaration de guerre comme conséquence d'un attentat *individuel*, s'accordent pour reconnaître qu'il ne faut pas y voir la reconnaissance d'une responsabilité internationale à raison de ces seuls faits. Voy. GARRAUD, *op. cit.*, n° 1165 ; GARÇON, « Code pénal annoté », *sub*, art. 84 du Code pénal français, n° 8 ; NYPELS et SERVAIS, Commentaire de l'article 123 du Code pénal belge.

vernement français à la Belgique en vue de restreindre la liberté de la presse, sous prétexte que les réfugiés français en abusaient contre l'Empire (1) ; 2° la prétention élevée en 1889 par l'Empire allemand d'entretenir en Suisse une police spéciale, sous prétexte que la police suisse n'offrait pas les garanties nécessaires pour une surveillance efficace des menées révolutionnaires dirigées contre lui par les anarchistes (2).

D'une façon générale, les grands Etats ont souvent manifesté une tendance à s'ingérer dans l'application de mesures de police prises ou à prendre par des Etats plus faibles, soit en réclamant l'application de diverses restrictions à la liberté d'action des étrangers, soit même en exigeant leur expulsion du territoire. Il n'y a guère moyen de tracer ici une limite précise au droit d'intervention des Etats. Ce droit se mesure d'après le danger réel que certains agissements font courir à la sécurité de leurs institutions et d'après le devoir de l'Etat territorial de prévenir ce danger sans sacrifier pour cela sa propre souveraineté (3) ;

c) Enfin, la responsabilité internationale d'un Etat peut, à l'occasion de crimes politiques commis sur des étrangers dans les limites de son territoire, se trouver engagée par des actes relatifs à l'exercice de la *fonction judiciaire*. Tel serait le cas si le ministère public refusait d'intenter des poursuites répressives contre les auteurs de tels crimes ou faisaient preuve à cet égard d'une négligence manifeste justifiant un soupçon de partialité : on se trouverait alors en présence d'un cas de *déni de justice*, qui, de l'avis unanime, justifierait des réclamations diplomatiques. Si, au contraire, les autorités judiciaires ont fait toutes diligences pour instruire l'affaire et s'assurer de la personne des présumés coupables ; si ceux-ci, traduits en accusation devant des juridictions régulièrement constituées, ont été jugés dans les formes de procédure prescrites par la loi locale, la responsabilité de l'Etat est à couvert. Les Etats, en effet, s'ils sont tenus de se garantir mutuellement l'existence et le fonctionnement d'une justice régulière, ne peuvent être tenus de garantir les mérites intrinsèques des sentences rendues. « Les Etats

(1) DESPAGNET-DE BOECK, p. 480.
(2) NYS, *Droit international*, t. II, p. 255.
(3) DESPAGNET-DE BOECK, p. 480.

civilisés, partant du principe que leurs magistrats jugent impartialement et selon la justice, un Etat n'est tenu de garantir aux étrangers que la régulière prononciation du jugement, et on doit nécessairement admettre que l'arrêt rendu est conforme au droit [1]. » Les Etats font crédit à leurs juridictions respectives. L'erreur, qui suppose la bonne foi, n'engage pas leur responsabilité : *Errare humanum est.*

Mais précisément le principe ainsi formulé n'appelle-t-il pas une exception? Et pourrait-on considérer encore comme une œuvre de justice une sentence manifestement dictée par la partialité des juges? Certains auteurs admettent dans ce cas la légitimité de réclamations diplomatiques, et l'on peut invoquer en ce sens quelques précédents fournis par la pratique internationale [2]. Il faut, croyons-nous, se montrer très réservé sur ce point : des réclamations d'un Etat étranger basées sur de telles suspicions sont non seulement gravement offensantes pour l'Etat auquel elles s'adressent, mais pleines de dangers pour l'indépendance des Etats faibles : elles pourraient aisément conduire à des ingérences absolument injustifiables dans la sphère d'activité normale d'un Etat étranger.

Diverses circonstances de fait, spéciales à chaque cas particulier, peuvent influencer l'appréciation à émettre sur la responsabilité qu'un Etat peut encourir à raison de crimes politiques commis sur son territoire sur la personne d'étrangers. Il importe d'en relever une qui est de nature à élargir les conditions générales de cette responsabilité : elle concerne les qualités dont se trouve revêtu l'auteur du crime ou sa victime.

L'auteur du crime est un fonctionnaire ou agent de l'Etat. Par elle-même, cette circonstance ne suffit pas à faire considérer la responsabilité de l'Etat comme définitivement engagée. Même lorsque le crime a été inspiré par des mobiles nettement politiques, on ne saurait mettre directement et définitivement au compte de l'Etat lui-même une infraction qui implique essentiellement un attentat contre les personnes. Il faut reconnaître

(1) ANZILOTTI. *La Responsabilité internationale des Etats*, Revue générale de droit international public, 1906, p. 22.

(2) Cfr. notamment les réclamations diplomatiques du Gouvernement des Etats-Unis en 1910, à propos de l'affaire Jenkins. CH. HYDE, *op. cit.*, t. II pp. 493 et suiv.

cependant que les exigences de la sécurité internationale imposent à l'Etat une responsabilité plus grande du fait de tels crimes commis par les individus qu'il emploie à son service : contrairement à la règle admise pour les actes de simples particuliers, il répond *prima facie* de ces crimes, c'est-à-dire qu'il peut être directement pris à partie par l'Etat plaignant, sauf à démontrer l'absence de toute faute. Ajoutons qu'en pareil cas des considérations de courtoisie ou d'opportunité le détermineront souvent à désavouer l'auteur des faits et à présenter l'expression officielle de ses regrets.

La qualité que revêt un étranger peut imposer à l'Etat sur le territoire duquel il se trouve des devoirs spéciaux de vigilance et de protection. Tel est le cas pour les chefs d'Etat, les agents diplomatiques et, de façon générale, pour tous personnages dont le caractère public a été reconnu par le gouvernement de l'Etat de la résidence (1). Si la mission que l'étranger est appelé à remplir est de celles qui l'exposent à des dangers spéciaux, cette circonstance imposera à l'Etat un devoir de protection particulière.

Le Comité des Juristes a répondu à la cinquième question dans les termes suivants :

« *La responsabilité d'un Etat pour crime commis sur la personne des étrangers sur son territoire ne se trouve engagée que si cet Etat a négligé de prendre toutes les dispositions appropriées en vue de prévenir le crime et en vue de la poursuite, de l'arrestation et du jugement du criminel.*

« *Le caractère public reconnu que revêt un étranger, les circonstances dans lesquelles il se trouve sur le territoire de l'Etat entraînent pour celui-ci un devoir de vigilance spéciale à son égard.* »

Cette réponse écarte nettement la thèse foncièrement inexacte avancée par la Conférence des Ambassadeurs dans son télégramme au Conseil de la Société des Nations (séance du Conseil

(1) L'émissaire du gouvernement des Soviets, Vorowsky, assassiné par Conradi à Lausanne le 10 mai 1923, ne jouissait pas des immunités diplomatiques et n'avait aucun caractère public reconnu en Suisse.

du 6 septembre 1923), selon laquelle la responsabilité d'un Etat se trouverait engagée à raison du seul fait de la perpétration d'un crime politique sur son territoire. Elle souligne en revanche les devoirs de vigilance particulière qui incombent à un Etat vis-à-vis des personnes revêtues d'un caractère public : telle était la position de la délégation italienne auprès de la Commission des frontières de l'Albanie.

LA MER TERRITORIALE

PAR LE

Dr J. PAULUS

Ancien ministre résident des Pays-Bas.

Il y a quelques mois, le Gouvernement britannique publiait (documents présentés au Parlement britannique « Russia » nos 2, 3 et 4, 1923; Cmd. 1869, 1874, 1890) une correspondance qui avait eu lieu entre le dit Gouvernement et le Gouvernement soviétique russe concernant diverses questions surgies entre les deux puissances. Une de ces questions se rapportait aux mauvais traitements subis par des pêcheurs anglais qui, au cours des années 1922 et 1923, avaient exercé la pêche à 9 ou 12 milles marins de la côte mourmane. Le Gouvernement russe, ayant fait remarquer l'absence, en ce qui concerne l'étendue de la mer territoriale, de règles internationales universellement obligatoires, la divergence dans la pratique suivie par les différents pays à ce sujet et l'absence de fondement d'une demande qui tendait à astreindre la Russie aux règles observées par la Grande-Bretagne, se déclarait prêt à prendre part à une conférence internationale éventuelle relative à cet objet et à accepter les conclusions d'une telle conférence. Le Gouvernement russe se déclarait prêt également, en attendant le règlement de la question dans le plus court délai par cette conférence internationale, à conclure immédiatement une convention avec le Gouvernement britannique accordant aux sujets anglais le droit de pêche au delà de la limite de 3 milles. Le Gouvernement britannique répondit ne pas voir d'objection à l'examen par un organisme international de la question de la limite de la mer territoriale sous un aspect plus large. Le Gouvernement britannique reconnaissait qu'il était désirable que cette question, qui peut devenir une source de dispute dangereuse, fût réglée par un accord international et

se déclarait entièrement prêt à consulter les puissances maritimes sur leurs dispositions à prendre part à une telle conférence. En attendant, le Gouvernement britannique consentait à un accord provisoire avec le Gouvernement soviétique, consistant en ce que les pêcheurs anglais ne seraient pas inquiétés dans leur pêche en dehors de la limite de 3 milles. Mais le Gouvernement britannique déclarait qu'une convention formelle à cet égard ne lui semblait pas nécessaire, attendu que le droit de pêche dans la haute mer, en dehors de la limite des 3 milles, constituait pour le Gouvernement britannique un droit indubitable sous les règles existantes de droit international. La seule chose nécessaire était que le Gouvernement soviétique, en attendant le règlement international à intervenir, donnât les ordres nécessaires à ses autorités maritimes de ne pas inquiéter les pêcheurs anglais en dehors de la limite de 3 milles. Sur ce, le Gouvernement soviétique se déclara prêt à se ranger à la manière de voir du Gouvernement britannique, à ne pas insister sur une convention provisoire spéciale et à se contenter de l'échange de notes effectué.

De ce qui précède, il suit donc que le Gouvernement britannique, dans un délai plus ou moins rapproché, fera aux diverses puissances maritimes la proposition de tenir une conférence internationale, afin d'arriver à une entente au sujet de la limite à donner à la mer territoriale.

Dans ces conditions, il ne paraît pas superflu de considérer une fois de plus dans cette Revue l'état actuel de cette question.

Le principe d'une haute ou pleine mer libre, ouverte à tous et sur laquelle aucune nation ne peut exercer de droits exclusifs à l'encontre d'autres nations, ce principe est depuis longtemps acquis au droit international. Mais à côté de cette pleine mer libre, le droit international connaît également la mer territoriale ou littorale, la partie de la mer qui baigne les côtes d'un Etat, en dehors de son territoire maritime (ports, rades et baies), et sur lequel le droit international reconnaît à cet Etat l'exercice de certains droits exclusifs.

Cette exception au principe de la mer libre ouverte à tous est motivée par l'importance très spéciale que la mer côtière possède pour l'Etat riverain, au point de vue de la défense de son

territoire comme au point de vue de plusieurs de ses intérêts propres ou des intérêts de ses sujets.

Toutefois, si la mer territoriale est reconnue partout et par tous, l'accord n'existe plus au sujet de la nature du droit exercé par l'Etat sur cette mer et moins encore au sujet de son étendue. Il en a été ainsi de tout temps. Nous retraçons, aussi succinctement que possible, comment la conception de la mer territoriale est née et comment elle s'est développée au cours des siècles.

L'empire romain ne connaissait pas la mer territoriale, puisque cet empire ne reconnaissait pas de domination exercée par d'autres Etats que lui-même. La législation romaine consacrait la liberté de la mer. Ce n'est que lorsque l'empire romain a disparu et qu'une multitude d'unités étatiques se sont établies à sa place, que l'idée d'une mer territoriale, l'idée d'une mer sur laquelle un Etat déterminé peut faire valoir des droits à l'exclusion des autres Etats, prend naissance. Après s'être chargé d'établir quelque ordre et sécurité publique sur terre, ces Etats nouveaux, pour compléter leur œuvre, se tournent du côté de la mer. Partout la mer était infestée de pirates. Il était indiqué que l'Etat le plus voisin se chargeât de la police et de la juridiction. En principe, on admit que le territoire d'une ville maritime comprît aussi une certaine étendue de la mer. Les deux principales villes maritimes de l'Italie, Venise et Gênes, prétendirent bientôt — Venise depuis le XIIIe siècle, Gênes depuis le XIVe siècle — à l'empire respectivement de la mer Adriatique et du golfe Ligurien. Et quant aux autres villes maritimes italiennes, le postglossateur Bartolus à Sassoferrato (première moitié du XIVe siècle) défendit le premier la thèse que l'Etat qui avait la juridiction d'un territoire limitrophe à la mer avait aussi la juridiction sur la mer jusqu'à une distance de 100 milles italiens (environ 150 kilomètres) du rivage. L'Etat n'y exerce pas de droit de propriété, mais peut cependant y lever des impôts sur les navires passant par ces mers, impôts justifiés par les efforts que l'Etat riverain fait pour y supprimer la piraterie et les actes de violence. A certaines conditions on reconnaissait même à l'Etat côtier le droit de lever des impôts sur les pêcheries. Tel est le système juridique, quant à la mer territoriale, dans l'Italie du moyen âge et du XVIe siècle (mer Méditerranée).

Dans les pays de l'Europe occidentale et septentrionale, c'est

également l'état d'anarchie sur mer, la piraterie, qui est la raison concluante de l'établissement d'une mer territoriale. Mais à côté de la question de police et de juridiction, à côté de la question de la répression de malfaiteurs, on y envisage dès l'origine aussi la question de souveraineté en connexion avec l'utilisation des mers (chasse aux mammifères marins, pêche aux poissons, repêchage de bois flottant, etc.) et la question des parts qui revenaient au souverain dans les trouvailles en mer et dans les successions des marins qui y décèdent. Et les législations norvégienne et islandaise et la jurisprudence de plusieurs pays baignés par la mer du Nord établissent la délimitation des zones de juridiction et de souveraineté par la ligne médiane, c'est-à-dire le partage des eaux de cette mer entre deux pays en deux parties égales et l'attribution de la juridiction et de la souveraineté sur ces eaux à la terre la plus rapprochée. Dans la vie économique des deux pays bordant la partie septentrionale de la mer du Nord, la Norvège et l'Ecosse, la pêche occupait une place beaucoup plus considérable que dans celle des pays plus fertiles et plus riches situés au sud de la même mer. Aussi, les règles des législations de ces pays tendent à assurer aux propriétaires de fonds maritimes l'exercice de la pêche près du rivage ou le monopole de cette pêche jusqu'à des distances déterminées de la terre, et à exclure les pêcheurs étrangers de toute participation à cette pêche. Les premières infractions au droit exclusif de pêche furent commises par des gens dont le métier était plutôt la piraterie que la pêche. Ici aussi la question de la mer territoriale se confondit dans la question du maintien de l'ordre. Si pour cette pêche la ligne médiane ne forma pas la limite des eaux réservées, il y eut cependant, en fin de compte, certainement aussi l'établissement d'une mer territoriale en matière de pêche. La ligne médiane ne put d'ailleurs pas non plus se maintenir à la longue pour les questions de juridiction. Elle tomba en désuétude. La limite qui la remplaça fut celle du rayon visuel, qui se rattachait également à l'idée de souveraineté : la souveraineté d'un pays étendait son effet en mer aussi loin qu'on pouvait de la mer voir le littoral. Là où la terre était perdue de vue, la haute mer commençait.

Au xve et au commencement du xvie siècle, en principe, il est établi partout que la juridiction sur la mer adjacente appartient

à l'Etat riverain. Mais les notions ne sont pas nettes sur la nature de cette juridiction, non plus que sur son étendue dans l'espace. Le XVIe siècle forme une période de transition. La question de la sécurité sur mer entre dans une phase nouvelle. L'essor que prennent les armements maritimes en plusieurs pays contribue à faire cesser les entreprises des pirates. Leur place est prise par les corsaires, les écumeurs de mer plus ou moins autorisés par les Etats belligérants. La répression de la piraterie relevait du droit criminel, les mesures à prendre contre les entreprises des corsaires touchent à la politique internationale. Mais ce changement de fait n'affecte pas beaucoup le système juridique relatif à la protection maritime. Toutefois, l'observance de la règle des 100 milles, adoptée en Italie et en France, n'aurait pas été sans gêner sensiblement les belligérants. Elle fut mitigée par l'institution des lettres de sauf-conduit. Suivant une doctrine préconisée par une majorité de publicistes autorisés, les navires de guerre n'avaient pas le droit de capturer dans un rayon de 100 milles de la côte les navires marchands, même appartenant à l'ennemi, qui étaient munis des lettres de sauf-conduit de l'autorité compétente de l'Etat côtier. Les navires marchands rencontrés, qui n'étaient pas munis de telles lettres, pouvaient être capturés sur toute l'étendue de la mer côtière, sauf dans les ports : le fait qu'ils s'y trouvaient à l'ancre équivalait à la délivrance d'une lettre de sauf-conduit. Cependant, les corsaires, forts de leur situation privilégiée, poussaient parfois l'audace jusqu'à attaquer les navires marchands ennemis dans les ports neutres. Pour garantir les ports contre de pareilles entreprises, on commença à les munir de batteries permettant de repousser les attaques des corsaires; et la règle s'établit qu'aucun navire marchand ne devait être pris sous les canons d'une forteresse. Cette règle prépara l'avènement, au cours des XVIIe et XVIIIe siècles, de la portée du canon comme limite des eaux fermées aux entreprises des corsaires, et, en général, aux prises maritimes. Car entretemps la prétention de dominer les mers sur une grande étendue, mise en avant par certaines Puissances, par Venise et Gênes, comme il a déjà été dit, dans l'Adriatique et la mer Ligurienne, par l'Angleterre dans la mer du Nord, la Manche et l'Océan jusqu'au golfe de Biscaye, par l'Etat dano-norvégien dans la mer Septentrio-

nale, cette prétention est énergiquement combattue par les autres peuples et réduite à des proportions plus modestes. Ce ne sont plus d'immenses étendues de la mer, mais la mer proche des côtes, qui devient seule l'objet de la souveraineté. L'Angleterre, sous Jacques Ier (1604), n'affirme plus de droits que sur les King's Chambers et les eaux avoisinantes, l'Etat dano-norvégien restreint ses prétentions jusqu'à 15 milles de la côte d'Islande. La théorie de la mer territoriale sert ainsi de soutien aux partisans de l'empire de certaines Puissances sur les mers (John Selden, dans son *Mare clausum*, 1635) contre la thèse du *Mare liberum* de Hugo Grotius (1609). De leur côté, les partisans du *Mare liberum* se sont, pour simplifier leur tâche, contentés de la limiter.

Grotius, le premier, fait ressortir la différence entre la revendication du droit de pêche ou de navigation exclusives et celle du droit de juridiction. Il est d'avis qu'il faut être propriétaire de la mer pour pouvoir y interdire la navigation ou la pêche aux étrangers. Sans cette propriété l'Etat côtier n'a que la juridiction sur la mer, c'est-à-dire la juridiction criminelle. Après avoir placé dans une catégorie à part les baies et les détroits, qui sont assez peu étendus pour pouvoir être considérés comme faisant partie de la terre environnante et qui sont, en conséquence, soumis à la propriété du maître de la terre, il distingue deux espèces d'empires maritimes acquis en raison soit des personnes, soit du territoire. L'empire de la mer acquis en raison des personnes est la juridiction détachée qui entre en jeu lorsqu'une flotte armée se trouve quelque part en mer et y domine le trafic. En raison du territoire, dit Grotius, l'empire de la mer s'acquiert aussi loin qu'on peut contraindre de la terre ceux qui se trouvent dans la partie de la mer la plus proche, tout comme s'ils s'étaient trouvés sur terre *quatenus ex terra cogi possunt* (Grotius, *De jure belli ac pacis*, II, cap. 3, § 13, 2). Le moyen de contrainte, ce sont naturellement les canons placés sur le rivage voisin.

C'est en 1610, à l'occasion de conflits entre Anglais et Hollandais au sujet de la pêche de hareng le long des côtes britanniques, qu'une déclaration faite par des délégués néerlandais fit pour la première fois mention de la portée de canon comme limite de la juridiction maritime de l'Etat. Cette portée du canon

était, de même que le jet d'une pierre, le jet d'une flèche, la portée d'un fusil, une mesure employée fréquemment par les gens de mer. A l'occasion d'un traité de 1691 entre le Danemark et la France, la portée du canon fut une seconde fois mentionnée comme limite rationnelle des eaux territoriales en matière de prises maritimes, dans une lettre de l'ambassadeur français à Copenhague au gouvernement dano-norvégien. Mais il était réservé au jurisconsulte Cornelius van Bynkershoek, dans son traité *De dominio maris* (1703), de formuler catégoriquement la théorie de la portée du canon comme limite de l'occupabilité de la mer territoriale. Il admet un droit de propriété illimité, de nature privée, de l'Etat riverain sur la mer côtière. La possession de la mer côtière, dit-il, s'étend aussi loin que la mer peut être dominée du rivage : en d'autres termes, aussi loin que portent les canons de la côte. Il parle des canons, parce qu'il entend parler des armes connues des contemporains.

Dans les usages des nations, la limite de la portée du canon en resta, pendant toute la première moitié du XVIIIe siècle, à la question de la protection dont jouissait en temps de guerre la navigation pacifique. Pour la pêche et pour les douanes, d'autres mesures furent adoptées, mesures nautiques de lieues et de milles. En 1762, on trouve les premiers traités limitant les eaux neutres à la portée du canon des côtes. En 1775, lors de la guerre navale entre la France, l'Espagne et les Pays-Bas, d'un côté, et la Grande-Bretagne, de l'autre, plusieurs Etats italiens émettent des déclarations de neutralité, et ces déclarations portent que le plus gros canon de terre déterminera l'étendue exacte de la portée du canon. Mais à peine la jurisprudence européenne eut-elle accepté définitivement la portée du canon comme limite générale des eaux neutres, que le besoin de précision amena, aux lieu et place de cette mesure abstraite, l'adoption de son équivalent calculé en milles. Le philosophe Fernando Galiani (1782) proposa de lui substituer la limite fixe de 3 milles marins : « Assurément, dit-il, la plus grande distance à laquelle un boulet « puisse être lancé par la force de la poudre dans l'état où se « trouve actuellement l'artillerie. » Les Etats-Unis, dans une déclaration de neutralité du 22 avril 1793, donnèrent suite à cette proposition et fixèrent l'étendue du territoire maritime neutre à 1 lieue marine ou à 3 milles de 1,852 mètres chacun, 3 milles ou

1 lieue formant donc 5,556 mètres. La limite des 3 milles gagna bientôt l'Angleterre et est consacrée dans la jurisprudence anglaise dès 1800. En 1818, la limite des 3 milles est insérée dans un traité entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis comme limite de l'étendue réservée aux pêcheurs nationaux sur les côtes des possessions britanniques. La règle des 3 milles est insérée ensuite dans d'autres traités de pêche, entre autres dans la convention relative aux pêcheries dans la mer du Nord entre la Grande-Bretagne, la France, la Belgique, les Pays-Bas et le Danemark du 6 mai 1882. Elle est aussi insérée en vue de déterminer la zone de neutralité dans la convention de Constantinople du 29 octobre 1888 relative au canal de Suez entre l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Autriche, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Russie et la Turquie.

C'est ainsi donc que la limite des 3 milles et non celle de la portée de canon fut adoptée au cours du XIXe siècle par plusieurs puissances comme limite des eaux territoriales réservées aux pêcheurs nationaux et aussi en matière de neutralité et de juridiction civile et criminelle. Le tribunal d'arbitrage qui statua dans l'affaire des pêcheries de Behring (15 août 1893) déclara que la distance de 3 milles constitue la limite *ordinaire* de la mer territoriale. Mais la limite de 3 milles n'a cependant pas été adoptée partout, et parmi les puissances qui acceptent les 3 milles en certaines matières, par exemple de pêche, de neutralité, de juridiction, il y en a qui adoptent des limites différentes pour d'autres matières (surveillance douanière ou sanitaire). Dans quelques pays il existe à ce sujet des dispositions de droit écrit. Dans d'autres règne seul le droit coutumier en la matière. Les limites adoptées varient selon les antécédents historiques et les intérêts en jeu. Dans quelques cas seulement les limites adoptées reposent sur des traités conclus avec d'autres Puissances. Dans ces cas, la distance convenue n'est naturellement obligatoire entre les parties contractantes que pour l'objet en vue duquel elle a été établie.

Dans la *Revue générale de Droit international public* (1914, p. 401 et suiv.), M. Arnold Raestad a donné un relevé des règles en vigueur dans les différents pays. Dans ce relevé on constate que l'Allemagne a adopté, tant pour la pêche que pour la navigation aérienne et comme limite en général, 3 milles marins ou

géographiques de 60 au degré de latitude, donc 5,556 mètres; la Belgique, pour la douane, 1 myriamètre, mais pour la pêche et la juridiction, 3 milles marins; le Danemark, pour la pêche dans la mer du Nord et autour de l'Islande et des Färoer, 3 milles marins, et pour toute autre matière, 1 lieue géographique (7,420 mètres); l'Espagne, pour douane, juridiction, neutralité, pêche, 6 milles marins (11,111 mètres); les Etats-Unis, pour la douane, 4 lieues marines (22,224 mètres), mais pour la neutralité et la pêche, 3 milles marins (1 lieue marine); la France, pour la douane, 4 lieues marines ou plutôt 2 myriamètres; pour la neutralité, 6 milles marins; pour la navigation aérienne, le périmètre myriamétrique des places fortes et ouvrages; pour la pêche et la sécurité du littoral en général, 3 milles marins; la Grande-Bretagne, pour toutes matières et comme limite générale, 3 milles marins; la Grèce, pour la douane, 6 milles marins, et pour la pêche, 3 milles marins; l'Italie, pour la douane, 10 kilomètres; pour la neutralité, la portée effective du canon; pour la pêche, 3 milles marins; la Norvège, pour la pêche et d'ailleurs comme limite générale, 1 lieue géographique (7,420 mètres); les Pays-Bas, pour neutralité, pêche et juridiction, 3 milles marins; le Portugal, pour la pêche, 3 milles marins, mais pour la douane, la neutralité et comme limite générale, 6 milles marins; la Russie, pour la douane, 12 milles marins, pour la neutralité, la portée effective du canon, pour la pêche, 3 milles marins (pour la pêche le long des côtes du Gouvernement du Trans-Amour, 3 lieues géographiques); la Suède, pour la douane et pour la pêche, 1 lieue géographique (7,420 mètres); pour la neutralité, 1 lieue géographique en général, mais pour les forteresses la portée du canon.

De cette nomenclature il ressort que la limite des 3 milles est en ce moment de beaucoup la plus généralement adoptée. Ainsi que nous l'avons vu, elle a été adoptée dans le temps, parce qu'on voyait en elle l'équivalent de la portée du canon. Depuis longtemps, cette équivalence n'existe plus. La portée du canon est devenue infiniment plus grande que les 3 milles, et cette mesure de la portée du canon n'est plus en vigueur qu'en Italie, Russie et Suède, et seulement pour la détermination de la zone de neutralité. Mais de cette nomenclature il ressort également que l'étendue de la mer territoriale diffère d'Etat à Etat et qu'elle

diffère dans le même Etat pour les divers intérêts à sauvegarder. Et différente aussi est la conception du droit, qui est à la base de la mer territoriale.

Il est naturel que l'idée ait surgi depuis longtemps d'en arriver, par une convention générale, à une limite unique pour tous les pays et pour tous les intérêts. L'Institut de Droit International s'est occupé de cette matière : d'abord, sur l'initiative de l'avocat anglais Sir T. Barclay, dans sa session de Lausanne de 1888, ensuite dans ses sessions de Hambourg (1891), Genève (1892) et Paris (1894). Dans cette dernière session — séance du 31 mars — l'Institut adopta un certain nombre de règles sur la définition et le régime de la mer territoriale (*Annuaire de l'Institut*, 1894-1895, p. 328).

L'article 1er portait : « L'Etat a *un droit* de souveraineté sur « une zone de la mer qui baigne la côte, sauf le droit de passage « inoffensif. Cette zone porte le nom de mer territoriale. » Un droit de souveraineté : on n'a pas voulu qualifier d'une manière trop absolue le droit reconnu à l'Etat riverain sur la mer territoriale.

L'article 2 disait : « La mer territoriale s'étend à 6 milles « marins de la laisse de basse marée sur toute l'étendue des « côtes. » Et l'article 4 : « En cas de guerre, l'Etat riverain « neutre a le droit de fixer sa zone neutre au delà de 6 milles « jusqu'à portée du canon des côtes. » Une distinction était faite ainsi entre la ligne de respect, qui serait admise pour sauvegarder la neutralité et qui serait déterminée par la portée réelle du canon et la zone plus intime, la vraie mer territoriale, que les Etats revendiqueraient surtout pour la pêche réservée à leurs nationaux et dont ils prétendraient être les souverains absolus, sauf sur un point, le passage libre des navires.

Ce règlement de l'Institut fut adopté avec quelques légères modifications par l'*International Law Association* en sa session de Bruxelles de 1895. En 1896, le Gouvernement des Pays-Bas appela sur le projet de l'Institut et de l'Association de Droit international l'attention des divers gouvernements européens. Dans une note adressée aux diverses puissances, le Gouvernement néerlandais signalait « la désirabilité de fixer par convention internationale la limite de la mer territoriale ». Les réponses de la plupart des gouvernements ne furent pas défavorables, à

l'exception, toutefois, de la réponse du Gouvernement britannique, qui déclara que l'extension de la limite de 3 à 6 milles n'était pas désirée par l'Angleterre. Notons ici qu'en matière de pêche les partisans d'une extension de la mer territoriale sont principalement la Norvège, qui veut fermer ses fjords aux pêcheurs étrangers, et la Russie, qui voudrait leur fermer la mer Blanche, mais que les intérêts de la Grande-Bretagne souffriraient beaucoup plus d'une extension de la zone réservée en d'autres pays qu'ils ne souffrent actuellement des pêcheurs étrangers dans les zones de pêche situées près de leurs côtes. Le Gouvernement néerlandais ne jugea pas utile de pousser ses démarches plus loin.

En 1912 et 1913, l'étude de la question de la limite à donner à la mer territoriale fut reprise par l'Institut de Droit International (*Annuaire*, 1912, p. 375, et 1913, p. 403). Dans son rapport présenté à l'Institut à ce sujet par le professeur L. F. Oppenheim, de Cambridge, et publié dans l'*Annuaire* de 1913, p. 405, celui-ci fit connaître qu'il ne croyait pas qu'il fût recommandable d'étendre la limite de la mer territoriale au delà de 3 milles et il ajoutait : « La raison pour laquelle je m'oppose à une « extension de la limite de 3 milles est que la souveraineté recon- « nue d'un Etat riverain sur la mer territoriale ne comprend « pas seulement des droits, mais implique aussi de lourdes res- « ponsabilités en temps de paix » (le professeur Oppenheim avait en vue ici l'exercice de la police), « de même qu'en temps « de guerre, et surtout, *pour les neutres*, en temps de guerre. « Plus le rayon de la mer territoriale est étendu, plus le fardeau « des responsabilités des Etats riverains devient lourd. Il faut « aussi tenir compte de ce que la Grande-Bretagne, les Etats- « Unis d'Amérique et plusieurs autres Etats, pour des raisons « d'ordre politique, ne consentiront jamais à une augmentation « du rayon de la mer territoriale et, à mon avis, l'Institut ne « devrait pas se prononcer en faveur d'une règle qui n'a aucune « chance d'être unanimement adoptée en pratique par les « Etats. » A la suite de ce rapport, l'Institut a laissé la question de la mer territoriale en suspens.

Lors de la dernière guerre, en mai 1918, le Gouvernement norvégien, qui avait d'abord revendiqué pour les eaux territoriales de la Norvège une étendue de 4 milles de la côte, informa le Gou-

vernement britannique du fait qu'il reconnaissait la difficulté de maintenir son point de vue pendant la guerre en cours, alors que ce point de vue n'était partagé ni par le Gouvernement britannique, ni par le Gouvernement allemand, et qu'en conséquence il avait donné des ordres aux autorités navales de limiter l'observation des règles de la neutralité à un rayon de 3 milles.

La question de la mer territoriale s'est tout récemment présentée de nouveau lors de l'application en mer et aux navires étrangers des lois américaines sur les boissons alcooliques.

Le 29 janvier 1919, une loi était promulguée par les Etats-Unis d'Amérique, portant amendement (le 18e) à la Constitution de ces Etats, loi qui défendait la fabrication, la vente, le transport, l'importation et l'exportation aux Etats-Unis et dans le territoire soumis à leur juridiction, de boissons alcooliques. Le 28 octobre suivant, une loi y était promulguée, le *National Prohibition Act (Volstead Act)*, édictant diverses peines contre l'infraction aux dispositions prises, avec une exception toutefois pour les boissons alcooliques se trouvant en transit dans la zone du canal de Panama. Le 16 janvier 1920, ces deux lois entraient en vigueur. L'application de ces lois donna lieu à des divergences d'opinion. En particulier, la question se posa de savoir dans quelle mesure les boissons alcooliques contenues dans les navires entrant en territoire soumis à la juridiction des Etats-Unis tombaient sous les deux lois précitées. Etait-il loisible ou non aux navires étrangers entrant en ce territoire d'avoir à leur bord des boissons alcooliques, soit comme cargaison, soit comme approvisionnement, ces boissons, bien entendu, se trouvant sous scellés durant tout le temps du séjour du navire en ce territoire, avec ou sans autorisation de retirer de temps en temps des scellés certaines quantités, qui seraient mises à la disposition de l'équipage ou des passagers?

Les instructions émanées des autorités administratives varièrent. En conformité avec un avis de l'Attorney General, des instructions furent données, qui considéraient comme illégal, même pour un navire étranger, le simple fait d'avoir à bord, durant le séjour en territoire américain, des boissons alcooliques. A la suite de ces instructions, un certain nombre de compagnies de navigation étrangères portèrent plainte d'abord devant le District Court of the United States for the Southern District

of New-York et ensuite en appel devant la Supreme Court des Etats-Unis. La Supreme Court rendit sa sentence le 30 avril 1923. Dans cette sentence elle considère d'abord le texte du 18e amendement de la Constitution. Elle constate, entre autres, que le « territoire soumis à la juridiction des Etats-Unis » implique les ports, baies et autres bras de mer le long de leurs côtes et la ceinture d'eau qui baigne ces côtes à une largeur d'une lieue marine ou trois milles géographiques. La Cour pose ensuite que la thèse qu'un navire de commerce serait une partie du territoire du pays dont elle porte le pavillon est une simple métaphore. Un navire marchand, qui franchit volontairement les frontières territoriales d'un pays étranger, se soumet à la juridiction de ce dernier. Durant son séjour dans ces frontières, dit la Cour, il a droit à la protection des lois de ce pays, mais, par contre, il est tenu d'obéir à ces mêmes lois. Naturellement, le souverain local peut, par suite de considérations d'ordre politique, préférer renoncer à l'exercice de sa juridiction ou exercer cette juridiction seulement d'une manière limitée, mais ceci dépend uniquement de sa volonté. En principe, il était absolument licite de rendre l'amendement applicable aux navires marchands, aussi bien étrangers que nationaux, séjournant dans les eaux territoriales des Etats-Unis, et la Cour est d'avis qu'il s'y applique, en effet, attendu que le texte de loi ne contient aucune exception pour les navires étrangers. La Cour considère ensuite le *National Prohibition Act,* destiné à donner les sanctions nécessaires à l'amendement constitutionnel, et constate que l'*Act* ne contient aucune disposition qui le rende applicable aux navires nationaux, quand ils se trouvent en dehors des eaux territoriales des Etats-Unis, ni aucune disposition qui le rende inapplicable à des navires marchands, soit nationaux, soit étrangers, quand ils se trouvent dans ces eaux, excepté en ce qui concerne la zone du canal de Panama : l'*Act* contient une disposition spéciale portant que les clauses prohibitives de l'*Act* ne s'appliquent pas aux boissons alcooliques transitant par le dit canal ou sur le chemin de fer de Panama. Et de cette exception pour la zone du canal de Panama la Cour Suprême déduit un argument de plus pour la thèse qu'une exception pour les autres eaux territoriales des Etats-Unis n'entre pas dans les intentions du législateur. La circon-

stance que les boissons alcooliques se trouvent dans le navire comme provisions de voyage, n'a pas d'importance. Elles n'en restent pas moins boissons alcooliques. La seule circonstance qui importe est le transit par les eaux territoriales américaines et l'importation dans les ports des Etats-Unis. La Cour refuse donc à tous les navires entrant dans les eaux territoriales des Etats-Unis, tant étrangers que nationaux, le droit d'y apport r des boissons alcooliques, soit comme cargaison, soit comme provision, même sous scellés.

La décision de la Cour ne réunit pas les suffrages de tous ses membres. Un de ces membres, Mr. Justice Sutherland. émit un avis séparé, dans lequel il fait remarquer ce qui suit. La règle générale de droit international est que le navire étranger est identifié avec le pays auquel il appartient, en ce sens que ses affaires intérieures, dont l'effet est restreint au navire, ne sont pas ordinairement soumises à l'ingérence d'un autre Etat dans les ports duquel il se trouve temporairement. Le respect des principes de la courtoisie internationale est contraire à l'interprétation du 18e amendement et du *National Prohibition Act* que la décision de la Cour met en avant. Au moment de l'adoption de ces deux lois, la question de leur application à des navires étrangers dans les circonstances où elles se présentent maintenant, ne semble pas avoir été envisagée. L'ingérence dans les affaires purement internes d'un navire étranger est de nature si délicate, est tellement remplie de possibilités de malentendus internationaux, et provoque si facilement des mesures de représailles qu'une décision, telle que celle qui a été prise, ne devrait reposer que sur une intention clairement exprimée du Congrès, et une telle intention, Mr. Justice Sutherland déclare ne pouvoir la retrouver dans les lois en question.

L'interprétation donnée par la Supreme Court et, par suite, par l'autorité administrative aux lois de prohibition de spiritueux, ne laissa pas de causer de l'émoi dans les milieux maritimes à l'étranger. On y émit l'avis qu'il y avait un moyen fort simple pour remédier à la situation peu satisfaisante créée à la navigation, notamment de faire passer au Congrès une nouvelle loi rectifiant l'omission commise au sujet de l'admission des boissons alcooliques dans les eaux territoriales. Mais le Gouvernement américain répondit qu'une telle mesure n'avait

pas de chance de succès, étant donné le ressentiment des membres du Congrès au sujet du commerce illicite de spiritueux trafiqué sur une grande échelle aux confins de la mer territoriale par des navires étrangers, commerce illicite que la surveillance douanière était impuissante à enrayer, rien n'étant plus facile aux navires ayant à bord ces spiritueux que de croiser le long de la ligne de respect des 3 milles et d'y attendre le moment opportun de transborder la marchandise prohibée à bord de petites embarcations qui la portaient ensuite clandestinement à terre.

Ce fut alors que le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, Mr. Ch.-E. Hughes, fit savoir au Gouvernement britannique que, si ce gouvernement pouvait trouver un moyen d'étendre le droit de visite des autorités douanières américaines vis-à-vis des navires anglais au delà des 3 milles de la mer territoriale, notamment jusqu'à une distance de 12 milles des côtes, le Gouvernement américain serait disposé à permettre aux navires anglais d'avoir à bord telle quantité de spiritueux qu'ils voudraient, pourvu que ces spiritueux, dans la zone de 3 milles des eaux territoriales, se trouvassent sous scellés. Mr. Hughes fit la proposition au Gouvernement britannique de conclure à ce sujet une convention. En vertu de la Constitution américaine, une convention internationale acquiert force de loi, si elle est acceptée par une majorité de deux tiers du Sénat, de sorte qu'une mesure législative ultérieure ne serait plus nécessaire. Le Gouvernement britannique se déclara disposé à prendre en considération un accord dans le sens indiqué. Cet accord concordait justement avec un point essentiel du programme du parti conservateur alors au pouvoir, l'amélioration des relations avec les Etats-Unis. D'abord, on pensa à élargir, exclusivement au point de vue en question, l'étendue de la mer territoriale. Mais ensuite on estima une telle manière d'agir un peu dangereuse et on préféra, en laissant le principe de la limite des 3 milles intact, fixer une limite spéciale pour la visite douanière. Pour ce qui est de la limite ordinaire des 3 milles, le Gouvernement américain estimait qu'il n'était pas même nécessaire d'en parler dans la convention. Mais le Gouvernement britannique tint à ce que le principe fût mentionné *expressis verbis :* ce qui eut lieu dans l'article 1er de la Conven-

tion. Le principe des 3 milles restait dans l'idée des deux gouvernements absolument intact, mais la reconnaissance de ce principe par les deux Etats n'excluait pas la possibilité qu'un de ces Etats accordât à l'autre un pouvoir spécial et limité sur ses propres navires en haute mer, dans le but d'aider un autre Etat à surmonter certaines difficultés sur un point déterminé, notamment la lutte contre la contrebande. Comme distance de la côte, endéans laquelle un navire anglais pourrait être visité par l'autorité douanière américaine, la convention indique la distance franchie en une heure de marche à vapeur par le navire suspect. Une telle distance étant variable, cette disposition pourra donner lieu, dans la pratique, à quelque incertitude.

Avant la signature de la convention, l'accord en question fut soumis à l'approbation des divers Dominions et du Gouvernement de l'Inde dans une conférence impériale britannique. Le 23 janvier 1924, la convention fut signée dans le sens proposé par Mr. Hughes à Washington. Selon un communiqué dans les journaux américains et anglais, on prévoyait la conclusion de conventions analogues entre les Etats-Unis et encore d'autres pays que la Grande-Bretagne; et, en effet, des conventions analogues ont été conclues depuis par les Etats-Unis avec l'Allemagne, avec la Suède, avec la Norvège, avec le Danemark et avec les Pays-Bas.

C'est en juin dernier que l'on relève la dernière manifestation d'une opinion gouvernementale au sujet de la question de la mer territoriale. Dans sa réponse au rapport de la première Chambre des Etats-Généraux des Pays-Bas concernant le chapitre III du budget de 1924, le Ministre des Affaires Etrangères néerlandais dit ce qui suit :

« Alors que, comme il appert de communications gouvérne-
« mentales récentes, on ne pourrait s'attendre en ce moment,
« chez les principales puissances maritimes, à une adhésion à
« l'idée d'extension de la limite de la mer territoriale, il existe
« également pour les Pays-Bas des objections sérieuses contre
« cette extension, du point de vue du maintien de la neutralité. »

Dans les lignes qui précèdent on a tâché de retracer l'historique et l'état actuel du problème de la mer territoriale. Il s'agit

maintenant de considérer d'un peu plus près la nature des droits qu'exerce l'Etat côtier sur la mer territoriale.

Rappelons tout d'abord que cette mer ne comprend pas les ports, les rades et les baies dont l'ouverture sur la mer libre est inférieure à 10 ou 12 milles marins. Ces ports, rades et baies font partie de ce qu'on appelle le territoire maritime, la mer nationale, la mer soumise à la souveraineté entière de l'Etat au même titre que le territoire terrestre de l'Etat. La mer territoriale, au contraire, est cette partie de la mer qui s'étend le long d'un littoral rectiligne et, en face d'un littoral sinueux, le long d'une ligne droite tirée en travers des baies dans la partie la plus rapprochée de leurs ouvertures vers la mer, au premier point où l'écart entre les deux côtes de la baie est moins de 10 ou de 12 milles, à moins qu'un usage continu et séculaire n'ait consacré une largeur plus grande. (Cf. art. 3 du règlement déjà cité de l'Institut de Droit International de 1894 [*Annuaire de l'Institut*, 1894-1895, p. 328], qui parle de 12 milles, et art. 2 du traité de la Haye du 6 mai 1882 entre les Etats riverains de la mer du Nord, qui parle de 10 milles — la distance à laquelle on peut voir facilement d'un promontoire à l'autre.)

Notons ici que les embouchures de fleuve doivent être assimilées aux baies, et que pour les baies qui sont environnées des terres de deux ou plusieurs Etats, la mer territoriale suit les sinuosités de la côte (*Annuaire de l'Institut de Droit International* 1913, p. 406). Notons encore que la plupart des traités de date récente admettent comme limite entre rivage et mer territoriale la laisse de basse-mer.

Considérons maintenant le droit qui est à la base de la mer territoriale.

Pour certains auteurs, le droit sur la mer territoriale est un droit de propriété; pour d'autres, un droit de souveraineté; pour d'autres, un faisceau de droits spéciaux et séparés que le droit international accorde à l'Etat côtier dans l'intérêt de sa conservation ou de la conservation de certains de ses intérêts majeurs : intérêts de sécurité, intérêts fiscaux, intérêts sanitaires, intérêts de la pêche de ses nationaux.

Le droit en question ne semble pas pouvoir être un droit de propriété. On ne peut pas plus posséder en propriété la mer territoriale que la haute mer. La propriété suppose le pouvoir

exclusif de détention : or, sur la mer territoriale pas plus que sur la haute mer, on ne peut former d'établissement stable. Les attributions de l'Etat riverain sont d'ailleurs de droit public. Le droit de propriété est une notion de droit privé.

Le droit sur la mer territoriale ne semble pas davantage pouvoir être un droit de souveraineté, car le droit de souveraineté est un droit absolu, qui ne peut être limité, et l'on ne saurait concilier avec ce droit absolu ni 1° le droit de libre passage inoffensif à travers la mer territoriale, qui revient à tous les navires, sans exception, de toutes les nations ; 2° l'interdiction — consacrée par le droit coutumier — faite à l'Etat côtier de percevoir dans cette mer des taxes sur la navigation ou sur les marchandises ; 3° l'impossibilité de céder la mer territoriale ; 4° la circonstance que dans les différents pays on distingue différentes zones de mer territoriale, chaque zone ayant un régime juridique distinct.

A l'origine, au Moyen Age, et même dans des siècles plus récents, on voit les Etats maritimes prétendre à un droit de véritable souveraineté sur de grandes étendues de la mer. Venise va jusqu'à revendiquer toute l'Adriatique, Gênes le golfe Ligurien, l'Etat dano-norvégien l'océan Septentrional, l'Angleterre la mer du Nord, la Manche, l'océan Atlantique jusqu'au golfe de Biscaye. D'autres revendiquent des droits de souveraineté jusqu'à une ligne médiane ou jusqu'à une étendue mesurée de la côte de 100 milles. Puis, ces prétentions se limitent graduellement à la mer proche des côtes : pour l'Angleterre les eaux proches des King's Chambers, pour l'Etat dano-norvégien les eaux à 15 milles de la côte. Enfin, vient la limite de la portée du canon, limite basée par excellence sur l'idée de souveraineté : la souveraineté s'étend jusqu'où l'Etat côtier peut, du rivage, faire respecter son pouvoir. Cette limite de la portée du canon est ensuite insensiblement transformée pour différentes matières en une limite fixe de 3 milles marins. Peu à peu, avec le rétrécissement de l'étendue de la mer territoriale, on voit, en dernière analyse, se transformer l'opinion des auteurs au sujet de la nature des droits sur cette mer. Il nous faut rappeler ici l'article de M. le professeur A. Geouffre de Lapradelle. « Le droit de l'Etat sur la mer territoriale », dans la *Revue générale de Droit international public* de 1898, pp. 264 et 309.

Dans cet article, M. de Lapradelle développe, au sujet du droit exercé par l'Etat riverain sur la mer côtière, la théorie des servitudes : « La mer territoriale, dit-il, est, comme la haute mer, « le patrimoine de l'humanité, *res communis;* la souveraineté « de la mer réside dans la communauté des Etats, personne inter- « nationale. Mais la mer côtière est soumise à des servitudes « de la part de l'Etat voisin, qu'expliquent les nécessités inhé- « rentes à la protection de cet Etat. » On a fait remarquer avec raison que la servitude, démembrement de la propriété, suppose que l'objet sur lequel elle s'exerce est susceptible de propriété. Or, la mer échappe dans toutes ses parties au droit de propriété. La propriété et les servitudes sont d'ailleurs des conceptions de droit privé, dont il vaut mieux ne pas transplanter les termes en droit international public.

Mais si on a avec raison émis des objections contre le terme de servitudes donné aux droits exercés par l'Etat sur la mer côtière, il y a dans l'article de M. le professeur de Lapradelle des idees qui semblent très justes, notamment celle-ci, que ce que l'Etat riverain exerce sur la mer côtière est un ensemble *sui generis* de droits, né de nécessités inhérentes à la protection de cet Etat. Ces idées se retrouvent également dans les écrits d'autres auteurs antérieurs et postérieurs à l'étude de M. de Lapradelle, présentées sous d'autres termes et se basant sur d'autres théories; soit que formulant le principe de la mer libre, ces auteurs réclament pour l'Etat côtier le droit de veiller à la sécurité de ses côtes, soit que, s'attachant à l'idée de la liberté des mers, ils parlent de droits concurrents des divers Etats et d'intérêts prépondérants de l'Etat côtier, qui priment les intérêts opposés.

Si l'on observe les relations qui, en théorie et en pratique, s'établissent entre Etats et leurs mers côtières, on peut, semble-t-il, dire ceci. Très certainement, la mer, qui, à tant d'égards, constitue une source de richesse et de bien-être pour l'Etat dont elle baigne les côtes, présente pour cet Etat et ses intérêts des dangers réels, contre lesquels celui-ci doit pouvoir se défendre pour sauvegarder son existence. De cette nécessité absolue découlent impérieusement certains droits de l'Etat sur la partie de la mer qui touche immédiatement son rivage. A côté des

intérêts vitaux à défendre il pourra y en avoir d'autres, respectables, sans doute, quoique moins pressants, au sujet desquels la coutume ou une convention internationale auront également octroyé des droits. Les divers intérêts qui, actuellement, donnent naissance aux différents droits spéciaux sur la mer territoriale, sont traités ci-après.

1. Avant tout, l'Etat doit avoir et a le droit de prévenir et de réprimer les agissements des forces d'autres Etats ou de simples malfaiteurs, qui présenteraient des dangers pour son existence, ou son bien-être, ou pour l'existence ou le bien-être de ses sujets, et d'assurer la sécurité de la navigation le long de ses côtes. A ce dernier égard, l'intérêt de toutes les nations s'identifie d'ailleurs avec l'intérêt de l'Etat côtier. Aussi pouvons-nous nous rallier à l'article 7 du règlement de l'Institut sur la définition et le régime de la mer territoriale de 1894, portant : « Les navires qui traversent les eaux territoriales se « conformeront aux règlements spéciaux édictés par l'Etat rive- « rain dans l'intérêt et pour la sécurité de la navigation, et pour « la police maritime. » Forcément l'Etat devra pouvoir, dans ce but, exercer un droit de législation, de coercition (police) et de répression (juridiction). En face de ce droit à assurer la sécurité dans la mer territoriale s'érige le principe de libre passage pour les navires de toutes les nations, sans exception, mais avec faculté pour l'Etat côtier de défendre aux navires de stationner dans les eaux territoriales [1]. La législation, la coercition et la répression de l'Etat côtier ne concerneront que les actes qui constituent un danger réel pour l'Etat ou son bien-être, pour ses sujets ou leur bien-être, et ce qui est nécessaire pour assurer l'ordre dans la mer côtière. Ce droit de l'Etat est un droit de légitime défense et ne devra pas aller plus loin. Les actes qui forment un danger pour l'Etat ou ses sujets pouvaient être fréquents dans les siècles passés, au temps de la piraterie, mais sont devenus rares dans les temps modernes. On pourrait distinguer les actes que peuvent éventuellement réprimer les lois de l'Etat riverain en trois catégories : 1° les actes des navires considérés comme unités : actes contre les règlements prévus par l'article 7 cité ci-dessus; 2° les actes d'individus en dehors

[1] Article 5 du règlement de l'Institut de 1894.

de tout navire; 3° les actes d'individus se trouvant sur un navire. Ce navire pourra être un navire national : les actes qui s'y accomplissent tombent de ce fait sous la législation et la compétence de l'Etat côtier. Si le navire est étranger, il pourra être de passage dans la mer territoriale ou y être mouillé. Dans les deux cas, semble-t-il, les personnes à bord se trouveront sous la juridiction de l'Etat côtier, au moins quand leurs actes impliquent une violation des droits ou des intérêts de l'Etat côtier ou de ses ressortissants ne faisant partie ni de l'équipage, ni des passagers. Le règlement de l'Institut de 1894 constate ce même fait pour les navires étrangers de passage : article 6 (1). Pour les navires mouillés, il les soumet à la juridiction de l'Etat côtier pour toutes les personnes à bord et pour tous les délits : article 8. L'alinéa 1er de cet article porte en effet : « Les navires de « toutes nationalités, par le fait seul qu'ils se trouvent dans « les eaux territoriales, à moins qu'ils n'y soient seulement de « passage, sont soumis à la juridiction de l'Etat riverain. » Nous ne pouvons nous rallier à cette manière de voir. M. le professeur de Lapradelle, dans son article cité plus haut (p. 319), émet la supposition que l'Institut, en parlant de navires mouillés dans la mer territoriale, songeait à la mer nationale, avec laquelle l'Institut la confondait : car, dit-il, quand un navire s'arrête, c'est dans les ports, les rades et les baies qu'il jette l'ancre, dans l'enfoncement abrité des eaux nationales; dans la mer proprement territoriale il est toujours de passage.

En Angleterre, la législation est allée bien au delà de ce qui est préconisé ci-dessus. Le *Territorial Waters Act* du 16 août 1878 donne compétence à la justice britannique pour poursuivre les crimes et délits commis à 3 milles en mer. Toutefois, l'action de la loi anglaise est restreinte par cette circonstance que les poursuites n'ont lieu qu'avec le consentement d'un des secrétaires d'Etat, et seulement s'il les juge opportunes, en fait dans des cas fort exceptionnels. Mais, même ainsi restreinte dans

(1) Cet article 6 porte : « Les crimes et délits commis à bord de navires étrangers de passage dans la mer territoriale par des personnes qui se trouvent à bord de ces navires sur des personnes ou des choses à bord de ces mêmes navires sont, comme tels, en dehors de la juridiction de l'Etat riverain, à moins qu'ils n'impliquent une violation des droits ou des intérêts de l'Etat riverain ou de ses ressortissants ne faisant partie ni de l'équipage ni des passagers. »

son action, la loi anglaise de 1878 a subi partout de nombreuses critiques [1].

En France, un avis du Conseil d'Etat de 1806 a admis la juridiction locale pour les ports — auxquels on peut assimiler les rades et, à la rigueur, les petites baies, c'est-à-dire la mer nationale — en exceptant toutefois les crimes et délits qui pourraient avoir été commis entre hommes d'équipage étrangers, sans que l'ordre général du port ait été troublé, ni le concours de l'autorité locale sollicité. Pour la mer territoriale proprement dite, tout texte fait défaut, et comme l'Etat local ne saurait avoir sur la mer territoriale plus d'autorité que sur la mer nationale, on est bien forcé d'admettre que pour la mer territoriale la juridiction locale n'existe pas du tout. En France, la législation ne va donc pas assez loin.

Aux Etats-Unis d'Amérique, la décision de la Supreme Court du 30 avril 1923, dans la question des boissons alcooliques, pose, comme nous l'avons vu, sans hésitation le principe que le navire de commerce étranger, en mer territoriale, est en général soumis à la juridiction de l'Etat côtier. Mais le jurisconsulte américain bien connu, James Brown Scott, en commentant la décision de la Cour dans *The American Journal of International Law* de 1924, pp. 302-303, relève qu'il y a une tendance bien marquée en Amérique à soustraire les navires de commerce étrangers, arrivant dans les ports américans, à la juridiction locale, pourvu que les faits délictueux ne soient pas d'une gravité telle qu'ils troublent la paix et l'ordre publics. « This is an admitted concession, dit-il, due to custom or to treaty — in the United States, « solely to treaty. The concession is in many quarters claimed « as an exemption under the practice of nations. It is better, « however, to say, in the absence of treaty, that it falls rather « within the rubric of comity, rapidly hardening into usage « and custom — the very life and breath as well as source of « international law. » Mr. Brown Scott fait remarquer ensuite que le droit d'entrer en territoire soumis à la juridiction américaine, avec des boissons alcooliques à bord, a d'ailleurs été accordé maintenant par convention spéciale aux navires britan-

(1) Voir l'article de M. de Lapradelle dans la *Revue générale de droit international public* de 1898, p. 317, note 2.

niques, pourvu que ces boissons, durant le temps que le navire se trouve en eaux territoriales américaines, soient tenues sous scellés.

Il semble utile de relever encore ici deux points, qui sont connexes au droit de l'Etat côtier d'assurer le bon ordre dans la mer territoriale. Tout d'abord, le droit de l'Etat côtier d'y régler les conditions d'immersion et d'atterrissement des câbles sous-marins et d'y prendre les mesures nécessaires à leur protection : la convention de Paris du 14 mars 1884 concernant les câbles sous-marins excepte expressément les eaux territoriales du domaine maritime (haute mer) auquel elle s'applique. En second lieu, le fait que la convention de Paris du 13 octobre 1919, conclue entre vingt-sept Etats concernant la navigation aérienne, stipule qu'à l'égard de cette navigation les eaux territoriales sont assimilées au territoire terrestre de l'Etat. Il s'ensuit qu'un Etat peut défendre le survol d'aéronefs au-dessus de certaines parties de la mer territoriale pour des motifs militaires ou dans l'intérêt de la sécurité publique, et que l'Etat peut fixer une route suivant laquelle le survol au-dessus des eaux territoriales devra avoir lieu.

Si à l'Etat côtier ne doit revenir dans la mer territoriale en général qu'une juridiction criminelle très restreinte, la juridiction civile peut lui être refusée entièrement, tant au point de vue de la compétence de ses tribunaux qu'au point de vue de l'application de sa loi propre. Son intérêt et l'intérêt de ses sujets ne semblent pas assez fortement engagés pour justifier l'exercice de la juridiction civile.

Notons enfin que dans les siècles passés l'Etat côtier se faisait indemniser par les navires passant par sa mer territoriale des dépenses faites pour y assurer la sécurité. Cette perception d'impôts sur la navigation en dehors des ports a complètement disparu.

2. Un danger très grand pour l'Etat côtier peut résulter des agissements dans la mer territoriale de forces d'Etats belligérants se combattant entre elles, soit que ces agissements entraînent, par contre-coup, un danger direct pour les habitants de ses côtes, soit qu'ils constituent un danger pour sa neutralité — prises maritimes et entreprises de guerre proprement dites. Ici il suffira à l'Etat de disposer d'un droit de coercition pour

contraindre, le cas échéant, les belligérants à respecter ou à évacuer la zone de sa mer territoriale. Si le droit de l'Etat riverain découlait de la souveraineté, le navire belligérant entré dans les eaux territoriales du neutre devrait être désarmé, comme quand une troupe pénètre dans le domaine terrestre du neutre. Mais dans la pratique il n'est pas désarmé : le passage maritime inoffensif par les eaux territoriales est permis, sauf naturellement les exceptions stipulées par convention : port d'Antivari (traité de Berlin, 1878), mer Noire (traité de Paris, 1856). Ce droit de passage inoffensif est conforme à l'idée que le droit de l'Etat côtier ne lui est reconnu que dans la mesure nécessaire pour sauvegarder la neutralité de cet Etat.

3. La protection des intérêts fiscaux de l'Etat côtier comporte un droit de surveillance douanière. Dans le système de la propriété ou souveraineté, la frontière commençant au large, la taxe devrait être exigible dès que le navire a pénétré dans la mer territoriale. Dans le système de la protection des intérêts légitimes, la taxe n'est pas encore exigible à ce moment; seules des mesures de protection générale, pour empêcher la contrebande et le commerce interlope, peuvent être prises. L'Etat aura le droit de contrôle pour empêcher les débarquements clandestins, le droit de visite à bord des navires suspects et le droit de saisir la cargaison.

4. La protection de l'Etat côtier contre l'importation de maladies contagieuses par des navires venant de contrées infectées n'est pas de moindre importance que la protection des intérêts fiscaux. De tout temps, les Etats côtiers ont cherché à se garantir au moyen de mesures préventives contre ce danger. La fin du XIVe siècle connaît déjà la mise en quarantaine. La question de savoir jusqu'où peuvent aller ces mesures est en rapport étroit avec le droit que l'Etat revendique sur la mer territoriale. Si l'Etat riverain a la propriété ou la souveraineté, l'Etat peut aller jusqu'à fermer la mer territoriale aux navires infectés ou suspects et les rejeter en haute mer, au risque même que les malades y seront cruellement éprouvés par le roulis et le tangage. Si l'Etat n'a ni propriété ni souveraineté, il n'emprunte au droit de protection que ce qui est réellement nécessaire à sa sauvegarde sanitaire. Des mesures plus bénignes que le rejet en haute mer suffiront. Le navire infecté ou suspect sera tenu, en

entrant dans la mer territoriale, de hisser des signaux déterminés, après quoi il sera soumis à des mesures de quarantaine ou de désinfection.

5. Enfin, la protection du droit de pêche exclusive dans les eaux territoriales par les nationaux de l'Etat côtier. Il y a certainement des cas dans lesquels ce droit doit être considéré comme un intérêt majeur, comme une nécessité, notamment quand, le rivage ne produisant pas assez pour nourrir la population côtière, la pêche constitue le moyen principal, sinon unique, de subsistance pour cette population : il en est ainsi en Norvège et en Ecosse. En France, en Belgique, aux Pays-Bas, un monopole de pêche pour les nationaux existe également, en vertu de lois de 1888, 1889 et 1891 basées sur la convention de la Haye du 6 mai 1882. En d'autres pays, la pêche ne constitue pas un intérêt tellement majeur pour la population qu'un monopole lui ait été réservé. Ainsi aux Etats-Unis, en Grèce, au Portugal.

Quelle devra être mainenant l'étendue de la zone côtière?

Dans le système de la propriété des eaux territoriales on a défendu la thèse que l'Etat, maître de la mer parce qu'il l'est du rivage, avait droit aux eaux dans la limite où le sous-sol marin, par ses caractères géologiques, continue la rive. Ce système donne des limites aussi capricieuses qu'injustes. Aussi a-t-on préféré parfois dans ce système le procédé du rayon visuel. Mais là aussi on retombait dans l'arbitraire, parce que la vue varie avec le degré d'élévation du point d'observation.

Si on admet la souveraineté de l'Etat riverain ou si on admet que celui-ci a des fragments de souveraineté : police, juridiction, etc., la limite la plus rationnelle de la mer territoriale semble la portée du canon : le canon dressé sur le rivage symbolise la possibilité pour l'Etat d'exercer son autorité souveraine et détermine par lui-même jusqu'à quelle limite il est possible à cette autorité de se faire sentir. Mais les objections contre cette mesure de la portée du canon sont nombreuses : 1° si l'étendue de la mer territoriale suit la portée des armes, elle est perpétuellement instable; 2° les progrès de la science augmentant chaque jour, la mer territoriale est appelée dans ce système à toujours augmenter. A la fin du XVIIIe siècle, la portée du tir ne dépasse pas 3 milles; par l'invention du canon rayé

d'Armstrong, elle atteint 6 milles; à l'exposition de Chicago de 1893, l'usine Krupp envoie un canon qui atteint une portée de plus de 20 kilomètres. Avec le canon Bertha de 1918, les Allemands atteignent une portée de 120 kilomètres. De cette façon, la haute mer ira chaque jour se restreignant davantage; 3° les détroits seront souvent inférieurs, par leur écartement, à la portée totale des canons placés sur les deux rives opposées. La partie des détroits balayée par les canons des deux côtés sera-t-elle commune aux deux puissances riveraines? Mais un même territoire ne peut appartenir qu'à une seule souveraineté. Dira-t-on alors que la partie balayée par les deux canons opposés est neutre? Mais alors, la mer territoriale ne se mesurera plus avec le canon; 4° si la mer territoriale change à chaque progrès des armes, que deviennent les droits des tiers, par exemple leurs droits éventuels de pêche? Aussi, même dans le système de la souveraineté, la pratique a repoussé la mesure de la portée du canon et l'a remplacée par d'autres mesures.

Dans le système de la protection des intérêts légitimes, les droits de l'Etat riverain sont, hormis le cas de convention, fondés sur la nécessité. C'est aussi la nécessité qui servira de mesure aux droits dont elle est le fondement. Dans le système de la souveraineté sur le territoire maritime, les droits de l'Etat, pêche, police, neutralité, etc., doivent logiquement s'étendre jusqu'aux confins de ce territoire, de même que sur la terre ferme les droits de l'Etat s'étendent jusqu'à l'extrémité de celle-ci. Dans le système de la protection des intérêts légitimes, les droits de l'Etat, dérivant de la nécessité de la protection d'intérêts très différents entre eux, les limites de la zone où cette protection devra s'exercer, pourront différer suivant la nature de ces intérêts. Il pourra donc y avoir autant de limites que d'intérêts distincts protégés, le libre usage de la mer ne devant être restreint vis-à-vis des tiers que dans les limites de la nécessité. C'est à ce résultat aussi que la pratique a conduit. Nous l'avons constaté dans le relevé donné ci-dessus. Il n'y a pas une mer territoriale unique, mais une série de mers territoriales.

Protection du droit de neutralité. A quel point les hostilités réciproques de forces étrangères doivent-elles s'arrêter dans les parages d'un Etat neutre? Ici il pourrait sembler juste de mesurer le droit du neutre à maintenir les belligérants au large

de ses côtes par la portée du canon, non pas du canon des batteries élevées sur le rivage, mais du canon — de moins longue portée — des vaisseaux qui combattent au large : car c'est ce canon qui menace l'Etat côtier. Dans la pratique, comme nous l'avons vu, l'Italie, la Russie et la Suède (la Suède partiellement) adoptent encore pour la zone de neutralité la portée du canon. D'autres Etats ont adopté une limite de 6 milles marins, d'autres encore une limite de 3 milles marins. Mais il semble que quelques Etats, qui ont adopté la zone de 3 milles, auraient des objections sérieuses contre une extension de la zone de neutralité au delà de ces 3 milles, parce que cette extension aggraverait les charges de leurs responsabilités.

Protection de la sécurité des côtes de l'Etat riverain et de la navigation le long de ces côtes. Ici la nécessité ne semble pas exiger une étendue de la mer territoriale plus large que de 3 milles marins. Une étendue plus grande pourrait, ici aussi, comporter pour certains Etats, tenus d'y exercer la police, des difficultés réelles.

Protection des intérêts fiscaux. La question qui se pose est celle-ci : quel est exactement le rayon où la douane peut exercer son contrôle pour empêcher les débarquements clandestins? Cette question est facile à trancher par la comparaison de la zone de douane le long de la frontière terrestre. Cette dernière zone, étant intérieure, se fixe en toute sincérité, sans autre pensée que la volonté d'empêcher la contrebande. Elle est pour la France de 2 myriamètres ou 20 kilomètres. Du côté de la mer donc on pourrait fixer la zone à 20 kilomètres. Relevons ici que les *Hovering Acts* en Angleterre la fixent à 22 kilomètres, et que la convention entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis du 23 janvier 1924, dont il est question ci-dessus, parle d'une distance franchie en une heure de marche par un navire à vapeur.

Protection sanitaire. La contagion n'est pas à craindre aussi longtemps qu'il n'y a pas débarquement, et un faible intervalle de mer suffit à empêcher ce débarquement. En attendant donc que des mesures de désinfection et de quarantaine soient prises contre le navire suspect, très certainement une distance de 3 milles marins sera largement suffisante pour prévenir tout danger de contagion.

Protection de la pêche. La limite de la zone réservée à la pêche nationale est déjà dans nombre de pays de 3 milles marins. Dans les rares pays où la zone est plus large, le fait repose sur une tradition séculaire et sera, de ce chef, difficile à modifier.

Résumant, on peut dire que si l'on admet le système de la protection des intérêts légitimes et ses conséquences, les différences d'étendue de la mer territoriale pour les divers intérêts pourront être maintenues. Seulement, les Etats pourraient tâcher de s'entendre pour édicter des limites analogues pour les mêmes intérêts dans les divers Etats. Une enquête internationale devrait fournir un aperçu des diverses considérations de droit et de fait qui s'attachent aux différentes étendues de mer territoriale dans les différents pays, et tâcher d'établir d'un commun accord les limites à observer sur les différentes côtes. Ainsi que le Secrétaire d'Etat américain Seward le faisait remarquer dans une note du 16 décembre 1862 au Ministre d'Espagne à Washington, l'étendue des eaux territoriales d'un Etat ne doit pas découler de ses propres décisions législatives, mais du droit international.

LA SANCTION DU DROIT DES GENS ET LA FORCE OBLIGATOIRE DES TRAITÉS.

PAR

J. WHITLA STINSON (*)

« These moral laws of nature and of nations speak aloud. »
(Shakespeare, Troilus and Cresseda, II, 2, line 184.)

« Le droit naturel fournit, indépendamment de tout accord, une règle de conduite par laquelle les souverainetés du monde civilisé consentent à être gouvernées (1). »

La question de savoir si les principes généraux du droit des gens trouvent, dans la Constitution américaine, une sanction dans le sens strictement légal de mot, est de la plus haute importance. « Nous ne devons pas encourager la dangereuse suggestion que les obligations de la vérité, de la justice et de l'humanité ne lient les gouvernements dans leurs rapports avec d'autres puissances qu'autant qu'elles les lient dans la direction de leurs affaires intérieures (2). » La Constitution avait pleinement en vue les divers systèmes existants du droit des gens, et avait pour but, disait John Quincy Adams, d'établir par dessus ces systèmes la justice selon les principes du droit naturel (3). Il entrait donc dans les intentions de nos constituants que le Gouvernement fédéral, dans l'accomplissement de la fonction qui lui était confiée (fonction qui le faisait apparaître comme le dépositaire de biens dont la nation avait la jouissance) devait, dans la me-

(*) Traduction de M. de Gallaix.

(1) PINCKNEY, MARSHALL & GERRY. February 7, 1798, American State Papers, Foreign Relations, vol. II, p. 169.

(2) KENT, *Commentaries*, vol. I, part I, p. 1, *The Law of Nations*.

(3) Speech of John Quincy Adams, Jubilee of the Constitution, 1839.

sure où ses devoirs politiques et judiciaires le permettaient, définir à nouveau, et d'accord avec nos libres institutions, ainsi qu'avec les grands principes établis dans la Constitution, « ces lois par lesquelles les nations sont liées dans leur conduite réciproque en temps de paix et en temps de guerre (4) ». Il semble qu'il y ait eu entière unanimité d'opinion parmi les rédacteurs de la Constitution, que dès l'instant où *les* Etats-Unis cessèrent de faire partie de l'Empire britannique et prirent la forme d'une nation indépendante, ils se trouvaient soumis à cet ensemble de règles que la raison, la morale et l'usage avaient établi parmi les nations civilisées de l'Europe comme le fondement de leur droit public (5) ; sans toutefois que cette soumission puisse violer les droits naturels et divins qui sont l'âme même de la Constitution (6). L'on reconnut que le droit des gens avait *autorité* pour prescrire ce qu'une nation peut faire sans donner de juste motif de guerre, et, en conséquence, ce qu'une autre peut avoir à souffrir sans perdre son honneur, sa dignité ou son indépendance (7). Le droit des gens général est également obligatoire pour tous les souverains et tous les Etats (8). « C'est l'arbitre et la garantie de leurs droits et de la paix », déclara Jefferson (9). C'est une loi qui « lie toutes les nations », déclara la Cour Suprême des Etats-Unis dès 1794 (10).

L'abîme qui sépare la conception moderne de celle que défendaient les auteurs de notre Charte Nationale n'est que trop apparent. Il semble bien qu'il n'y ait eu dans leurs esprits aucun doute quant à la sanction expresse ou tacite, attachée par la Constitution au droit des gens, ni quant à son caractère obligatoire pour le Gouvernement et le peuple, collectivement et individuellement. Suivant les prophètes actuels de la science politique, le caractère obligatoire du droit des gens ne peut être reconnu que par concession à quelque principe moral mythique,

(4) JAY, charge to Grand Jury, Henfield's Case, 11, Fed. Cas., n° 6360.

(5) KENT (*supra*).

(6) ADAMS (*supra*) ; argument in case of U. S. v. Cinque et al. (slaves). U. S. Sup. Ct., 1841, Ford pamphlets.

(7) American State Papers (*supra*).

(8) « Story Commentaries », par. 1658; 1 Wash. Cir. Rep. 232, Ex Parte Cabrera.

(9) JEFFERSON, October 27, 1807.

(10) Ware v. Hylton, 3 Dall. U. S. 1795, pp. 199, 227.

par une sorte de courtoisie internationale incertaine, que les gouvernements, cours de justice et parlements peuvent exercer ou ne pas exercer selon leur bon vouloir. Ce qu'il y a de tragique dans cette situation, dit un grand penseur britannique, c'est que l'Etat moderne s'est discrédité, en partie par des prétentions exagérées faites en son nom, mais plus encore par la trahison des idéals que l'Etat ne devrait jamais perdre de vue, par ce rejet explicite ou implicite des règles morales, par sa rapacité insatiable et sa passion du pouvoir, par son injustice pauvrement déguisée ou bien ouvertement déclarée dans ses rapports avec des Etats plus faibles et par la misérable qualité de ses gouvernements; alors qu'il devrait s'efforcer de réaliser les idéals de la Cité de Dieu (11). Si nous sommes « au point mort », internationalement parlant, si un régime de conférences, d'accords et de compromis, n'établissant rien de certain et ne donnant que des résultats aussi temporaires qu'arbitraires, est tout ce que les hommes d'Etat d'aujourd'hui peuvent nous offrir, c'est qu'il nous faut avant tout affirmer à nouveau ces « principes vitaux d'obligation universelle et perpétuelle » du droit des gens, principes que notre Constitution établissait et sanctionnait, dans lesquels elle voyait le postulat à tout traité fait par, ou fait sous, l'autorité des Etats-Unis, l'*ultima ratio*, l'indication essentielle de ce qu'une nation étrangère pouvait demander de droit et de ce qu'il était juste et honorable que cette nation accordât aux autres Etats.

L'une des caractéristiques de la pensée moderne sur ce sujet est le rejet de la philosophie du XVIIIe siècle, dont l'esprit des rédacteurs de notre Constitution était si fortement imprégné. Pour quelques-unes des autorités modernes du droit international, ces idées ont une « déplaisante saveur de droit naturel » (12). D'autres voudraient que nous revenions sur nos pas jusqu'au point où le chemin s'écarte de la voie suivie par nos constituants et suggèrent que nous poursuivions leur méthode, mais à la lumière de la psychologie sociale et des sciences politiques et économiques telles qu'on les conçoit aujourd'hui (13).

(11) DEAN INGE, *The State, Visible and Invisible.*

(12) BORCHARD, *Diplomatic Protection of Citizens Abroad.*

(13) ROSCOE POUND, *Philosophical Theory and International Law*, Lecture at Leyden University, Bibliotheca Visseriana, 1923.

Ceci a quelque apparence d'adoration dans le temple de Baal. Kent nous dit, en effet, qu'il ne conviendrait pas de séparer le droit des gens du droit naturel ([14]). Wilson, l'un des premiers juges-adjoints de la Cour Suprême, déclare : « Le Droit des Gens, ainsi que le Droit Naturel, a un caractère obligatoire indispensable » ([15]). Grotius, le père du droit international, un père qui reconnaîtrait avec quelque peine son rejeton dans son développement du xxe siècle, écrit : « Un peuple qui viole les lois de la nature et les principes du droit des gens, démolit le rempart de sa propre tranquillité pour l'avenir ([16]). » Nous constatons que les premiers en date des traités américains affirment que leurs clauses doivent être observées « d'une manière aussi sacrée que les principes les mieux reconnus du droit naturel et du droit des gens » ([17]). Marshall soutient avec la plus grande énergie, comme une opinion qui ne peut être mise en doute et comme une règle établie par notre Constitution, que la violation par une nation des principes du droit des gens ne doit donner lieu qu'à des remontrances et non à une violation correspondante. « Il est certain, décide-t-il, en effet, que la violation du droit des gens par une puissance ne justifie en rien sa violation par une autre ([18]). »

Les mêmes principes qui interdisent la violation du droit des gens par les pouvoirs responsables des Etats-Unis interdisent dans les cas non prévus par lui, la violation des clauses des traités qui relèvent de ce droit et impliquent l'assentiment universel des nations. Quant à ces traités, il faut bien comprendre, déclare Kent, « que pendant une période où les modifications dans les constitutions et où les révolutions sont fréquentes, le droit des gens rejette toute suggestion qu'ils puissent en être affectés le moins du monde, ou qu'aucune obligation positive, de quelque sorte qu'elle soit, à l'égard d'une puissance, s'en trouve affaiblie » ([19]).

([14]) Kent (*supra*).

([15]) Henfield's Case (*supra*).

([16]) Grotius, *De Juri Belli ac Pacis.*

([17]) *Treaty of the United States with Prussia*, 1799, art. XXIV.

([18]) Talbot v. Seaman, 1 Cranch. U. S., 1801, pp. 1, 38.

([19]) Kent (*supra*); Grotius (*supra*), book II, chap. XVI, p. 360 (16); Burlamaqui, *Nat. & Pol. Law*, vol. II, part. IV, chap. IX; Rutherford, *Inst.*, book II, chap. X; *Madison in Helvidius*, Madison's works Vo. Vi, p. 164.

Le principe que les traités ne sont pas les traités faits par les gouvernements, mais qu'ils sont faits de « nation à nation » ([20]),est d'une importance vitale. Non moins essentiel est le principe que le Gouvernement, dans la rédaction des traités, est « trustee » pour la nation, de même que l'exercice de tout autre pouvoir ([21]) ; selon les paroles du Fédéraliste, « de souverain à souverain, le pouvoir de faire des traités est un pouvoir fiduciaire» ([22]). C'est dire que les différents Etats des Etats-Unis ont délégué au Gouvernement fédéral, dans l'intérêt de la nation entière, ce pouvoir souverain de faire des traités; que le Gouvernement fédéral est de ce fait devenu responsable à la fois à l'égard des nations étrangères et des différents Etats de l'Union, des obligations qui les lient; enfin, que la Cour Suprême des Etats-Unis a reçu compétence pour juger de ces obligations relevant du droit des gens.

De ce qui précède il résulte que la Constitution voulait la stabilité et l'intégrité des obligations contenues dans les traités, stabilité et intégrité qui ont subi une éclipse presque complète si l'on examine l'*opinio prudentium* contemporaine. Il en résulte aussi que tout changement apporté aux principes du droit public, du droit naturel et du droit des gens, que la raison, l'usage des nations ont revêtu d'un caractère obligatoire, est condamné par la Constitution américaine et serait en contradiction avec la délégation de pouvoirs telle que nous l'avons exposée plus haut. Toutes règles nouvelles qui ne seraient fondées ni sur la justice, ni sur l'usage, ni sur l'assentiment des nations, ne sauraient que porter atteinte aux traits caractéristiques de la loi fondamentale des Etats-Unis et de ses libres institutions. Les principes confirmés par la Constitution et par le droit des gens, tels qu'ils sont admis, ne peuvent pas être ébranlés par un traité des Etats-Unis, par une convention législative, ni par un accord du pouvoir exécutif. Un traité fait en dérogation de ces principes, bien que conforme en apparence à la Constitution, serait néanmoins inconstitutionnel. C'est ici l'exception, qu'il ne faut jamais oublier, à la doctrine que les traités ont pour effet d'abroger toute loi fédérale préexistante en conflit

([20]) IREDELL, charge to Grand Jury, Dist. N. C., June 2, 1794.
([21]) IREDELL (*supra*).
([22]) HAMILTON'S WORKS. *Federalist*, n° 44, p. 283.

avec eux, que cette loi soit non écrite, relevant du droit des gens, du droit maritime ou de la coutume (*common law*) ou bien que cette loi soit écrite, comme c'est le cas pour les lois fédérales ([22]).

Les obligations des Etats souverains, obligations que présuppose le droit naturel, ou obligations expressément consenties par l'usage et par le droit des gens, ont, dans certaines occasions, été renforcées par des engagements solennels. D'autre part, il y a des cas dans lesquels les règles du droit des gens ayant entraîné des solutions injustes, ont été adoucies par des conventions particulières ou générales, mais en principe ces changements sont sans effet sur les droits des nations tierces à la convention ([24]). « La nature même du contrat, qui affecte les droits des parties, et des parties seules, et l'admission d'une règle de conduite générale, liant indépendamment de tout accord, pouvant être changée par assentiment commun, mais dans la mesure seulement où le consentement, est expressément donné, veulent qu'un traité entre deux nations sauvegarde toujours les droits des autres nations reconnus par le droit des gens, et imposent à chacun des contractants le respect de ces droits ([25]). » Qu'un traité n'a d'effet qu'à l'égard des parties contractantes et ne peut toucher au droit légitime des autres nations, est une règle essentielle du droit des gens ([26]).

Ces considérations ont leur importance pratique et leur application dans la position des Etats-Unis à l'égard des nations devenues membres de la Société des Nations et qui ont souscrit à son pacte, aux statuts de la Cour permanente de Justice internationale et à ce qui apparaît à quelques Américains comme un fol amoncellement de conventions internationales particulières et générales dont l'action s'étend sur toute la surface du globe et dont la validité n'a d'autre fondement que le pacte de la Société des Nations et le Traité de Versailles. Tout d'abord, il doit être clairement entendu que les obligations de ces nations

([23]) RANDOLPH, Atty. Gen., American State Papers (*supra*), vol. 1, pp. 148-149; JEFFERSON, to Congress, December 3, 1805; JEFFERSON, October 27, 1807, *The Peggy* 1 CRANCH, U. S., 1801, pp. 103, 109-110; MOORE, *Internat. Law Dig*, sect. 777, p. 370.

([24]) American State Papers (*supra*), vol. 11, p. 167 et seq.; cette opinion a été maintes fois soutenue par Story.

([25]) *Ibid.*

([26]) *The Santissima Trividad*, 8 WHEAT. U. S., 1823, pp. 283, 292.

à l'égard des Etats-Unis, d'après le droit des gens et d'après leurs traités avec eux, restent inchangées. Quelles que soient les déviations du droit naturel et du droit des gens que les gouvernements étrangers ont sanctionnées dans les accords qui les lient, le fait est sans intérêt pour nous, à moins que, de quelque manière, notre participation ne devienne inévitable. Mais ce qui, pour l'Amérique, est de la plus extrême importance en ce moment, c'est l'appel de ces nations étrangères nous invitant à coopérer au règlement de leurs disputes et au maintien des grands principes de paix. Si jamais l'Amérique se voit appelée à l'accomplissement d'un devoir supérieur, dit Carlyle, l'Amérique verra que son ordre constitutionnel suprême « devra être (au milieu de dangers terribles et de peines telles que presque personne encore ne les imagine) remodelé, abrogé, entendu, supprimé, mis en pièces, reconstruit... non sans un labeur et un effort héroïques... un jour. » Que nous ayons reçu cet appel, personne ne le niera. Mais il semble aussi que l'heure soit venue, dans la vie des nations, où ses grands pouvoirs constitutionnels doivent être nettement orientés à nouveau vers la voie suivie par les « auteurs inspirés » de la Constitution, et tout particulièrement dans le domaine de nos relations avec les nations étrangères. Nous ne voulons pas entraîner l'arche sainte de notre loi fondamentale, ainsi que John Quincy Adams appelait notre Constitution, dans la jungle des sophismes sociaux et politiques modernes, et nous ne croyons pas que les voltes et les intrigues de partis nous rapprocheraient en quoi que ce soit du grand avenir que les rédacteurs de la Convention prévoyaient pour leur œuvre. « Le monde n'a rien à donner aux dormeurs; rien ou presque rien aux politiciens vulgaires qui, assis sur les tombes de leurs ancêtres héroïques, répètent « c'est bien, c'est très bien. ». Tel est notre *Credo quia absurdum.*

« Un état de paix, quoique non stipulé par traité, doit être considéré comme entraînant l'obligation de ne le pas violer à la légère ([27]). » « Les nations indépendantes sont des individus à l'état naturel. D'où dérive le caractère obligatoire de leurs contrats? » demande Marshall. « Elles n'admettent l'existence d'aucun pouvoir législatif supérieur qui puisse leur donner leur

([27]) American State Papers (*supra*).

validité, et pourtant cette validité est reconnue par tous », déclare-t-il ([28]). « Le droit des gens est partie intégrante de la législation de tout pays et de toute nation civilisée. Son caractère obligatoire dérive de ce principe ainsi que du consentement et de l'usage universels. C'est à cette classe de phénomènes juridiques qu'appartiennent les traités ([29]). » Les traités faits entre nations indépendantes sont des contrats ou des transactions qui tirent leur force et obligation du consentement et de l'accord mutuels; par conséquent, une fois conclus de bonne foi, ils ne peuvent plus être changés, altérés ou annulés par l'une seule des parties ([30]). Ils présupposent le caractère obligatoire supérieur du droit des gens, droit non écrit, droit qui forme le substratum de la législation de tous les Etats civilisés et « qui joue un rôle si important dans le système législatif des Etats-Unis », déclare Jay ([31]). Que le caractère obligatoire des traités conclus par les Etats-Unis résulte de la sanction que la Constitution a apportée au droit des gens, est une conclusion irrésistible et inévitable.

Marshall a déclaré qu'alors qu'un traité est par sa nature un contrat entre nations et non pas un acte législatif, un principe différent pourtant a été établi par la Constitution des Etats-Unis, en déclarant qu'un traité est une loi du pays ([32]). Le silence que garde cette opinion sur le reste du droit des gens ne doit cependant pas être interprété « comme contredisant ou abrogeant ces principes qui sont consacrés par l'usage du monde civilisé » ([33]). Ce n'est pas qu'un traité ne soit pas un contrat entre nations selon notre pratique diplomatique ([34]), ni que son caractère obligatoire pour les tribunaux ne soit pas admis, à condition toutefois qu'il soit en lui-même constitutionnel et qu'il porte directement sur la matière en litige ([35]). Mais si l'une ou l'autre des parties s'engage à accomplir un acte déterminé ou si le droit accordé n'est pas confirmé par la ratification du

([28]) Ogden v. Saunders, 12 WHEAT. U. S., 1827, p. 346.
([29]) JAY, *Correspondence and Public Papers*, vol. II, p. 387.
([30]) JAY, Henfield's case (*supra*).
([31]) IBID.
([32]) Foster & Elam v. Neilson, 2 PETERS U. S., 1829, pp. 253, 302.
([33]) Pollard v. Kibble, 14 PETERS U. S., 1840, pp. 353, 365, 407.
([34]) U. S. v. Arredondo, 6 PETERS U. S., 1832, pp. 691, 735.
([35]) *The Peggy*, 1 CRANCH. U. S., 1801, pp. 103, 109-110.

traité ([36]), il faut que ces stipulations soient validées par un acte du Congrès avant de devenir des règles décisives pour les cours fédérales. D'ordinaire, la stipulation doit être interprétée conformément à l'interprétation qui lui a été donnée par les départements politiques du Gouvernement ([37]) ; mais si la stipulation implique quelque règle du droit des gens s'appliquant à l'objet du traité, il semble bien que les cours de justice doivent lui donner une interprétation en harmonie avec l'usage des nations et les principes de droit général renfermés dans la Constitution. Il y eut des cas dans lesquels le Congrès a refusé de prendre position quant aux obligations du traité et a renvoyé la question à la Cour Suprême des Etats-Unis comme n'étant pas politique mais purement judiciaire, en lui laissant le soin d'en décider « conformément au droit des gens, qui est la coutume du monde civilisé ». En pareil cas, la Cour, dit Marshall, doit suivre et donner effet aux intentions du Congrès, en considérant la protection due au traité ou au droit qu'il accorde, « droit garanti aussi efficacement par les lois de la République qu'étaient protégées jadis les ordonnances d'une Royauté » ([38]). Mais si le traité ratifie des droits conformes à la doctrine universellement reçue du droit des gens, si le traité n'a d'autre but que de stipuler expressément des droits que l'usage des nations conférerait sans stipulation expresse, une interprétation du traité conforme à cet usage s'impose à la Cour, comme elle s'impose également aux actes du Congrès en cette matière ([39]).

La conformité des stipulations d'un traité à cet usage des nations civilisées, tenu à juste titre pour sacré au point de vue de la politique internationale américaine, ainsi qu'au point de vue de la justice et de l'humanité, est, disait Marshall, toujours demandée par les nations étrangères et n'est jamais refusée par les Etats-Unis ([40]). Les Etats-Unis y voient l'aveu de prin-

([36]) *Duplicate Letters of John Quincy Adams*, 1822, p. 193.

([37]) Foster v. Neilson (*supra*) ; U. S. v. Arredondo (*supra*) ; compare *Writings of James Madison*, vol. VI, p. 158, and *Tucker's Constitutional Law*, vol. II, par. 354, p. 523.

([38]) U. S. v. ARREDONDO (*supra*).

([39]) U. S. v. Pefcheman, 7 PETERS U. S., 1833, pp. 51, 89.

([40]) Henderson v. Poindexter's Lessee, 12 WHEAT. U. S., 1827, pp. 530, 535; Delassus v. U. S., 9 PETERS U. S., 1835, pp. 117, 130; U. S. v. Clarke, 8 PETERS U. S., 1834, p. 436.

cipes dont le caractère obligatoire s'impose alors même qu'ils ne sont pas inscrits dans le traité ([41]). Si un acte du Congrès, validant pareilles clauses du traité, tentait d'éliminer des droits ou titres armés de cette garantie, il y aurait lieu d'interpréter cet acte, pensait Marshall, de telle sorte que la Cour Suprême aurait eu juridiction d'appel pour les protéger ([42]).

A la lumière de tout ce qui précède, comment peut-il être soutenu un seul instant que « la question de savoir si la non-observation par notre Gouvernement de ses engagements à l'égard d'une nation peut trouver sa justification ou non, est une question qui ne relève pas de la compétence de nos cours? » Tout aussi insoutenable, sauf si on lui impose des limites très étroites, est la proposition que les actes du Congrès peuvent l'emporter sur les traités et que les traités peuvent l'emporter sur les actes antérieurs du Congrès. Quand donc les traités l'emportent-ils sur les actes du Congrès? On déclare que le pouvoir du Congrès ne peut lui être retiré, ni être diminué par aucun traité relatif aux matières soumises au pouvoir législatif ([43]). Sans doute, « aucune législature ne peut, de son propre chef, dépouiller les législateurs futurs d'aucun des pouvoirs ou droits de souveraineté confiés par la nation aux Corps législatifs, sauf dans les cas où cela est autorisé par la Constitution » ([44]). Mais il est reconnu que ni le droit des gens, ni l'intégrité des Etats-Unis, ne souffrirait qu'une législature annule des droits ou des titres garantis par traité, conformément au droit des gens ou à ses usages modernes ([45]). Le traité repose-t-il sur « des principes de justice universelle, ou d'obligation universelle », énoncés dans la Constitution? ([46]). Cette controverse relative au traité peut-elle donner matière à *jugement?* S'il en est ainsi, le troisième article de la Constitution, déclarait Marshall, « permet au pouvoir judiciaire d'avoir compétence pour toute question,

([41]) Soulard v. U. S., 4 PETERS U. S., 1830, p. 511.

([42]) Mayor v. De Armas, 9 PETERS U. S., 1835, pp. 233, 234, 235.

([43]) Chinese Exclusion Cases, 130 U. S., 1888, pp. 581, 600; see also 112 U. S., pp. 536, 562; 112 U. S., p. 580; 124 U. S., p. 190.

([44]) TANEY, Doe v. Braden, 16 How. U. S., 1853, pp. 655, 657; Chas. Riv. Brdg. Co. v. Warren Brdg. Co., 11 WHEAT. U. S., 1837, p. 420.

([45]) U. S. v. Clarke (*supra*); see also Chirac v. Chirac, 2 WHEAT. U. S., 1817, pp. 259, 269, 272, 277; Carneal v. Banks, 10 WHEAT. U. S., 1825, p. 181.

([46]) *The Hiram*, 1 PETERS U. S., 1828, p. 440.

sans distinction, relative à la Constitution, aux lois, aux traités des Etats-Unis » ([47]). Et, du coup, le problème semble résolu. S'il en est autrement il en résulte qu'un traité peut être annulé ou modifié par un acte du Congrès ou écarté par le pouvoir exécutif. D'ailleurs, l'on sait que le droit des gens lui-même admet en cas d'extrême nécessité une certaine latitude pour le pouvoir législatif d'abroger un traité.

Il est admis que le pouvoir judiciaire n'est pas ce département du Gouvernement auquel est confiée l'affirmation des droits de la nation à l'égard des puissances étrangères, et sa fonction est d'ordinaire de décider des droits individuels selon les règles que les département politiques de la nation ont établies ([48]). Si ces règles sont incompatibles avec les principes établis par la Constitution, le devoir du pouvoir judiciaire est clair: il est tout à fait juste que les cours de justice soient exclues des questions de politique intérieure, et la distinction entre les droits politiques et les droits civils doit être nette. Ainsi donc, le pouvoir judiciaire n'est pas ce département du Gouvernement autorisé à faire respecter *tous* les droits qui peuvent être reconnus et assurés par un traité ([49]). Mais nous le répétons, puisque les principes du droit des gens doivent être respectés, la Cour Suprême des Etats-Unis doit rejeter toute interprétation qui les rendrait sans effet ([50]). Ces principes doivent guider le pouvoir judiciaire comme une règle générale d'un caractère obligatoire, suprême et indiscutable, et tout particulièrement lorsqu'ils sont énoncés dans une Constitution établie pour les siècles à venir ([51]). Il se peut que le Congrès n'ait qu'un pouvoir de protection à l'égard de ces principes, et ceci est particulièrement vrai pour tout ce qui concerne la rédaction d'un traité, d'une alliance, d'une confédération, question dans lesquelles il y a eu un abandon complet de la souveraineté des états des Etats-Unis (abandon qui ne peut avoir lieu qu'au profit de la

([47]) Osborn v. Bank, 9 WHEAT. U. S., 1824, p. 574.

([48]) Foster v. Neilson (*supra*).

([49]) Cherokee Nation v. Georgia, 5 PETERS. U. S., 1831, pp. 29, 30; see also U. S. v. Palmer, 3 WHEAT. U. S., 1818, pp. 610, 641; *The Divina Pastora*, 4 WHEAT. U. S. 1819, pp. 50, 63.

([50]) *The Atalanta*, 3 WHEAT. U. S., 1818, pp. 409, 415.

([51]) Mc Culloch v. Maryland, 4 WHEAT. U. S., 1819, pp. 316, 400.

nation entière), questions aussi dans lesquelles les limitations établies par la Constitution sur la souveraineté des Etats sont d'ordre politique et général ([52]). Le pouvoir donné au Congrès de définir et de punir les violations du droit des gens autorise ce corps législatif à assigner aux cours fédérales la juridiction exclusive en ces matières; mais le fait que le Congrès n'a pas exercé son pouvoir ne devrait en aucun cas justifier l'abandon par les cours fédérales de la juridiction en matière de répression des violations du droit des gens portant atteinte à la souveraineté des Etats-Unis, particulièrement dans les hypothèses habituellement et spécialement envisagées par le droit des gens ([53]). En pareil cas, la décision doit être prise selon les principes de ce droit. Ces principes doivent être mis en vigueur par le Congrès des Etats-Unis ([54]). Peut-on prétendre que cette règle ne s'applique pas à la décision de cas impliquant un conflit entre lois ayant pour but d'annuler ou de modifier les traités existants conformément aux principes du droit des gens, principes que la Constitution a sanctionnés et dont elle a imposé la protection par une délégation de pouvoir au Congrès?

« Grande est la différence », déclare Jay, « entre les traités et les lois. Nous pouvons négocier et faire des contrats avec d'autres nations, mais nous ne pouvons faire des lois pour elles, pas plus qu'elles ne peuvent en faire pour nous; nous pouvons annuler ou modifier nos lois, mais aucune nation ne peut avoir l'autorité nécessaire pour se débarrasser de ses traités ou en modifier librement les clauses ([55]). » Il n'est pas de nation, dit Marshall, qui puisse faire la loi aux nations. Le droit conféré à tous ne peut être détruit que par un acte de consentement. Ceci, disait-il, résulte de ce principe universellement reconnu de la parfaite égalité des nations ([56]). Observez qu'un pareil principe

([52]) Ogden v. Saunders, 12 WHEAT. U. S., 1827, pp. 303, 304; Barron v. Mayor of Baltimore, 7 PETERS U. S., 1822, pp. 243, 249; Cohens v. Virginia, 6 WHEAT. U. S., 1821, pp. 264, 382.

([53]) RANDOLPH on Judicial System, December 27, 1790; Rose v. Himely, 4 CRANCH. U. S., 1808, p. 241; Hudson v. Guestier, 4 CRANCH. U. S., 1808, p. 293; 6 CRANCH. U. S., 1810, p. 281; see also WHARTON'S, *State Trials*, pp. 49, 85; BAYARD, *Debates on Judiciary, House of Representatives*, 1802.

([54]) IREDELL, Charge to Grand Jury, April 26, 1792.

([55]) Henfield's Case (*supra*).

([56]) *The Antelope*, 10 WHEAT. U. S., 1825, pp. 66, 122.

n'implique pas seulement l'égalité des nations indépendantes devant la loi des nations, mais aussi le droit égal de collaborer à l'élaboration du droit des gens positif, — c'est-à-dire que pour cette élaboration chacune des nations individuellement a un droit égal à la persistance du caractère obligatoire dont sont revêtus les devoirs légaux des autres nations à son égard, jusqu'au moment où ces droits disparaissent par consentement universel ou sont réduits par une convention particulière, sans nuire aux droits des autres nations.

Le but évident de la Constitution serait virtuellement détruit si la compétence de la Cour Suprême, née de la Constitution, était limitée à l'affirmation des droits créés par la Constitution ou les traités. La compétence donnée à la Cour Suprême par la Constitution s'étend aux droits protégés par la Constitution, par les traités ou les lois des Etats-Unis, de quelque source qu'ils dérivent ([57]). Cette compétence dans les cas soumis à l'autorité de la Constitution est indépendante d'un acte législatif. Elle détermine la constitutionalité des traités et leur conformité aux droit des gens ([58]). Si les droits et les titres en litige reposent sur les « principes de la justice et de l'obligation universelle », principes qui suppriment les froissements entre souveraintés et les incompatibilités entre le droit d'un gouvernement de démolir ce qu'un autre a le droit de construire ([59]), il faut observer que ces principes protègent également la Cour Suprême contre l'intervention du pouvoir législatif et de l'autorité compétente pour la rédaction des traités qui auraient tendance à traiter la question comme étant politique; ils défendent la modification ou l'annulation par voie législative de ce qui a été établi par traité; ils déterminent si un litige peut être tenu pour soumis à l'autorité de la Constitution ou d'un traité, et par conséquent la constitutionnalité du traité; ils annulent comme inconstitutionnelle la loi qui affirmerait ou détruirait ce qui, dans le traité, est conforme aux maximes et aux principes du droit des gens. La question de la constitutionnalité du traité exige une interpré-

([57]) Mayor v. De Armas (*supra*); Cohens v. Virginia (*supra*).

([58]) Cohens v. Virginia (*supra*); Martin v. Hunter's Lessee, 1 Wheat. U. S., 1816, pp. 304, 369, 370.

tation simultanée de la Constitution et du traité ([60]), « suivant les principes généraux qui gouvernent l'interprétation des lois fondamentales ou autres ». Pareille interprétation ne peut pas violer les principes et les usages admis entre Etats ou les théories générales de la loi nationale » ([61]). Alors même que le droit né du traité n'entre qu'incidemment dans le litige, la Cour Suprême n'en garde pas moins la compétence. La raison pour étendre le pouvoir judiciaire à tous les litiges naissants des traités faits par les Etats-Unis fut « que toutes les personnes ayant des droits à faire valoir en vertu du traité devraient pouvoir porter leurs prétentions devant les tribunaux nationaux... Chaque traité a quelque stipulation concernant les citoyens des deux nations et leur donne des droits. Toutes les fois qu'un droit prend naissance dans un traité ou est protégé par lui, quel qu'en soit le détenteur, ce droit ne peut être atteint par les lois et les décisions judiciaires des Etats ([62]). Le traité, s'il est constitutionnel, est partie intégrante de la loi, s'appliquant à tout litige en instance devant la Cour Suprême ([63]). Le pouvoir judiciaire, dans les litiges prenant naissance dans les traités, dont la constitutionnalité est reconnue, sera commandé par l'autorité de ces traités et du droit des gens ([64]).

Quant à savoir si un traité est protégé contre des dispositions législatives fédérales, il dépend du point de savoir si leur objet est dans les limites du pouvoir législatif. Le caractère obligatoire d'un traité est-il égal à celui du droit des gens? « Le pouvoir de déclarer la guerre, de régler le commerce, de définir et de punir les violations du droit des gens sont quelques-uns des pouvoirs accordés au Congrès, mais sur ce droit des gens, déclare John Quincy Adams, « le Congrès n'a aucun pouvoir

([59]) *The Hiram*, 1 WHEAT. U. S., 1816, pp. 440, 444; Ogden v. Saunders, 12 WHEAT. U. S., 1827, pp. 303, 441; Mc Culloch v. Maryland, 4 WHEAT, U. S., 1819, pp. 316, 730; Marbury v. Madison, 1 CRANCH. U. S., 1803, pp. 137, 176.

([60]) Bank v. Deveaux, 5 CRANCH. U. S., 1809, pp. 58, 87; Durousseau v. U. S., 6 CRANCH. U. S., 1810, pp. 307, 318.

([61]) Talbot v. Seaman, 1 CRANCH. U. S., 1801, pp. 1, 43.

([62]) Owings v. Norwood's Lessee, 5 CRANCH. U. S., 1809, pp. 344, 348; Mayor v. De Armas (*supra*), p. 234.

([63]) Martin v. Hunter's Lessee (*supra*).

([64]) *Resol. & Debates*, H. of DEL., Va., G. K. TAYLOR, December 21, 1798, pub. by R. I. SMITH, Richmond, Va., 1832.

de modification ([65]) ». Il en résulte donc que les traités qui confirment ce qui est fondamental selon le droit naturel et le droit des gens, traités aussi qui ne créent aucune obligation, mais qui transportent une obligation déjà existante dans les clauses d'un contrat et transforment une loi non écrite en une loi conventionnelle entre parties ou qui introduisent dans le droit des gens de nouveaux et grands principes qui s'harmonisent avec ceux déjà établis par la Constitution, ces traités s'imposent aux autorités politiques du Gouvernement.

Si, par exemple, le Congrès a consenti et autorisé le Sénat et le Président (dans les mains desquels repose le pouvoir de faire des traités) à soumettre à un règlement international une question enfermée dans les limites du pouvoir législatif, si le Président et le Sénat, exécutant cette volonté du pouvoir législatif, ont négocié et ratifié un traité établissant en la matière un règlement international conforme au droit des gens général, la question de savoir si le Congrès ou bien l'autorité compétente pour la confection du traité, ou bien l'un ou l'autre ont transgressé les pouvoirs que leur donne la Constitution, ou bien ont établi un principe inconciliable avec ceux qui font partie intégrante de la loi fondamentale du pays, cette question est d'ordre judiciaire non moins que la validité d'un traité alors que l'autorité compétente pour le faire a agi sans le complet assentiment du pouvoir législatif. Il faut reconnaître que l'autorité compétente pour la rédaction des traités, de même que le pouvoir législatif, est limitée par les principes existants établis par la Constitution. Ceci est la vraie sauvegarde contre le danger d'empiètement par le Président et le Sénat sur les prérogatives du pouvoir législatif ou vice-versa.

Lorsqu'un gouvernement devient partie à un contrat, son pouvoir de se lier dans les limites de la Constitution est hors de doute ([66]). Les pouvoirs dérivant de la nature de la souveraineté et du Gouvernement des Etats-Unis ne reconnaissent d'autres limitations que celles prescrites dans la Constitution. Toutes les exceptions expresses — ou sous-entendues à l'exercice de ces pouvoirs doivent, dit Marshall, avoir leur source dans

([65]) Speech *Jubilee of Const.* (*supra*).
([66]) Gosler v. Corp. of Georgetown. 6 WHEAT. U. S., 1821, pp. 593, 598.

le consentement de la nation elle-même, que ce soit par traité ou autrement ([67]). Si les principes établis par la Constitution ont déterminé que le traité n'était pas en opposition avec son esprit ou l'exercice des pouvoirs délégués, en harmonie avec les exigences du droit des gens, dès lors le caractère obligatoire du traité pour la nation doit être reconnu. Il apparaîtrait que la Cour Suprême est obligée de donner à l'Acte du Congrès, ayant pour but l'exécution de ce traité, une interprétation conforme aux principes mentionnés ci-dessus (sinon une compétence, inhérente à cette Cour et qui lui a été dévolue par la Constitution elle-même, pourrait être infirmée ou détruite par un acte du Congrès et le pouvoir judiciaire de contrôle dans les litiges surgissant des traités et de l'application des règles du droit des gens, serait rendu totalement inefficace), une interprétation de l'acte du Congrès conforme, ainsi que le voulait Marshall, à « ces principes que nous croyons, et que nous avons le devoir de croire, tenus pour sacrés par le pouvoir législatif ». semblerait être impérieusement commandée par la Constitution. Aucune interprétation ne doit être donnée à une disposition législative qui irait à l'encontre des buts de notre Constitution, aucun sens ne doit lui être donné qui excluerait ou détruirait l'exercice des pouvoirs créés par elle plus particulièrement celui de faire des traités ([69]). Si le pouvoir donné au Congrès est un pouvoir de conclure des traités dont les obligations sont à la fois constitutionnelles, conformes au droit des gens et équivalentes à des règles positives de ce droit, l'on ne peut qu'avec difficulté échapper à la conclusion qu'un principe du caractère le plus élevé impose au Congrès une exécution honnête de ces traités et lui interdit d'atténuer en quoi que ce soit leur caractère obligatoire international. Que des traités puissent être sources de règles du droit des gens est conséquence même de la définition de ces traités, déclare Madison. Si telle est leur nature, leur modification ou leur annulation par voie législative trouve une limitation formelle dans le droit des gens général, sous l'autorité

([67]) Gibbons v. Ogden, 9 WHEAT. U. S., 1824, pp. 1, 211; *The Exchange*, 7 CRANCH. U. S., 1811, p. 116.

([68]) Talbot v. Seaman (*supra*), p. 44.

([69]) *Resol. & Debates*, H. of DEL., Va., 1798 (*supra*); Mayor v. De Armas (*supra*), pp. 233, 234; Cohens v. Virginia (*supra*), p. 396.

de la Constitution des Etats-Unis, soit que ces traités puissent être considérés comme apportant des exceptions, créant de la sorte une loi particulière, soit encore qu'ils n'aient qu'une valeur d'interprétation de la loi générale, au quel cas ils sont tout d'abord une loi qui s'impose aux parties elles-mêmes et ensuite une sanction à la loi générale ([70]).

Il est difficile de voir comment l'annulation par voie législative d'un traité est une question d'ordre politique échappant à la compétence de la Cour Suprême, excepté là où l'objet du traité est une question relevant exclusivement de la compétence territoriale. Si des traités continuent d'être conclus alors qu'ils ne doivent pas lier les Etats qui y sont parties, cela entraînerait comme conséquence l'admission d'un système légal dans lequel aucune obligation conventionnelle n'est reconnue ([71]).

(Traduction de M. de Gallaix.)

([70]) *Madison's Works*, vol. II, p. 260, pub. by order of Congress.
([71]) Am. Soc. for the Jud. Set. of Intern. Disputes, vol. V, 1915.

ACTUALITÉS

Les Précédents de l'Emprunt accordé par la Société des Nations a l'Autriche.

PAR

Henri HAJNAL

Docteur en Droit à Vienne.

Depuis que le Gouvernement autrichien a réussi à obtenir un emprunt par l'entremise de la Société des Nations, il s'est manifesté dans l'opinion publique certains courants d'idées qui sont propres à troubler nos idées politiques. On prétend que la réussite de l'emprunt autrichien représente le principal succès de la Société des Nations. Cette appréciation pourrait donner naissance à deux espèces de méprises : d'une part, on pourrait être enclin à croire que c'est le devoir principal de la Société des Nations de régler les budgets de ses membres qui sont dans l'embarras, et, d'autre part, on pourrait penser que la Société des Nations manque aux devoirs les plus importants qui lui sont prescrits par le Pacte.

Aucune de ces suppositions n'est justifiée. La réglementation des budgets des Etats est d'une importance internationale, mais on ne pourrait guère prétendre qu'elle représente la tâche essentielle de la Société des Nations. Nous ne pourrions même admettre que c'est exclusivement à la Société des Nations que l'on est redevable de la réussite de l'emprunt autrichien. Il faudrait connaître tous les facteurs qui ont concouru à le faire aboutir pour porter un jugement précis sur cette question. Comme ils ne sont pas encore accessibles complètement à la publicité, nous pouvons nous contenter de constater que d'autres facteurs sont aussi intervenus : il suffit de mentionner l'action de la Commission des Réparations.

Néanmoins, j'estime hautement l'activité déployée par la Société des Nations dans la négociation de l'emprunt. D'une part, en effet, la Société a contribué largement au progrès qui

s'est manifesté depuis que les Etats vainqueurs se décidèrent à la « coopération entre les Nations », proclamée solennellement dans le Pacte; d'autre part, je vois également un progrès dans le mode de contrôle financier établi par la Société.

C'est l'étude des documents diplomatiques authentiques se rapportant aux emprunts garantis qui m'a conduit à cette opinion. La plupart des publicistes ont omis de faire ressortir le rapport entre cet emprunt et les protectorats financiers antérieurs, malgré que ses stipulations aient été empruntées à l'ancien arsenal diplomatique. Il arrive de cette façon que l'opinion publique regarde l'emprunt autrichien comme un fait sans précédent dans la vie internationale. Comme s'il n'y avait pas eu des organisations internationales et des finances publiques ruinées dans le passé! Il y a évidemment des précédents; mais à cette époque l'organisation des Etats était anonyme ou autrement dénommée : la Sainte-Alliance, le Concert des Grandes Puissances après la guerre de Crimée; les Puissances signataires du Traité de Berlin représentaient, au moins dans une certaine mesure, des organisations internationales, et, comme nous le verrons, il y a eu également dans le passé des emprunts garantis et des contrôles financiers établis par les Etats.

On peut comprendre toutefois l'omission des publicistes. Les emprunts garantis et les contrôles financiers du passé ont été établis dans des circonstances qui n'étaient guère semblables à celles dans lesquelles l'Autriche s'est trouvée de nos jours. Ce serait trop exiger que de demander que le publiciste se rappelât, par association d'idées, le contrôle financier introduit volontairement en 1876 par le Khédive d'Egypte. De même on ne songe pas à rapprocher l'emprunt autrichien de la Dette publique ottomane, obtenue par la menace d'une démonstration navale en 1881, ou de l'emprunt de Grèce garanti par les Puissances en 1898, après qu'elle eût succombé dans sa guerre contre la Turquie. Il faut un examen exact pour y arriver; après avoir dégagé les événements et motifs politiques, nous reconnaîtrons l'analogie des cas mentionnés (1).

(1) Cette méthode est suivie par des théoriciens et des praticiens excellents. Ainsi, le gouvernement d'Allemagne qui fit la proposition pour l'arrangement des finances de la Grèce adjoignit à son délégué, M. Testa, le jurisconsulte W. Kaufmann, évidemment parce qu'il avait fait preuve d'expérience dans l'histoire des finances internationales, en publiant plusieurs études sur ce sujet dans la *Revue de droit international et de législation comparée* (t. XXII, pp. 556 et suiv.; t. XXIII, pp. 48, 144, 266, 382 et suiv., sous le titre : « Le Droit international et la Dette publique égyptienne »). Le savant professeur N. Politis a suivi la même méthode en étudiant les finances d'Egypte dans la *Revue de droit international public* (t. III, p. 245, sous le titre : « La Caisse de la Dette égyptienne,

Pour porter un jugement précis sur la question, le mieux est, semble-t-il, de passer en revue l'histoire diplomatique du passé récent. L'Orient retiendra tout d'abord notre attention.

Il est évident que la première négociation offrant des ressemblances extérieures avec notre sujet, l'emprunt de Grèce, garanti par l'Angleterre, la France et la Russie en 1883, ne pourrait venir en considération pour établir un parallèle. Cette assistance financière n'exprima que la première intervention collective de ces Puissances, entreprise en Turquie pour émanciper la Grèce. Encore moins peut-on prendre comme terme de comparaison l'emprunt de 5 millions de livres turques accordé à la Sublime Porte et garanti par l'Angleterre et la France en 1855, pendant la durée de la guerre de Crimée, l'objet de cet emprunt ayant été de soutenir la lutte commune contre la Russie.

Beaucoup plus propre à une comparaison me paraît un emprunt peu considérable, garanti par les Grandes Puissances — excepté la Russie — en 1868. Il s'agit de l'emprunt de 135,000 livres sterling de la Commission Européenne du Danube. On sait que cette commission a été établie par les Grandes Puissances au Congrès de Paris en 1856 pour rendre navigables les embouchures du Danube qui s'étaient ensablées pendant le régime russe. La tâche de la Commission consista à désigner et à faire exécuter les travaux nécessaires pour assurer la liberté de la navigation sur le Danube à toutes les nations, principe qu'avait solennellement proclamé l'article XV du Traité de Paris de 1856.

La Commission se trouvait néanmoins, depuis dix années, dans des difficultés financières continuelles, et ce fut seulement quand ses délégués firent connaître à leurs gouvernements respectifs que toutes ses ressources étaient épuisées et que la tâche de la Commission menaçait d'échouer, que les Grandes Puissances se déclarèrent prêtes à rendre possible un emprunt d'investissement par leur garantie collective. La Russie refusa de se joindre aux autres puissances, ne voulant pas contribuer au succès de la Commission, car elle la regardait comme un obstacle pour reconquérir la possession des embouchures du Danube.

L'emprunt avait le caractère d'un investissement parce que

ses pouvoirs et sa responsabilité »), pour mieux apprécier l'activité de la Commission financière internationale en Grèce (voy. : « Le Contrôle international sur les finances helléniques et ses premiers résultats », R. G., t. IX, pp. 5 et suiv.). Tout récemment, il m'a été dit par un savant fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères à Vienne que le dépouillement des archives des divers gouvernements fournirait des documents précieux relativement à la négociation de l'emprunt autrichien.

le Congrès de Paris de 1856 concédait que la Commission levât des taxes de navigation sur les parties régularisées des embouchures pour couvrir les dépenses faites, constituant ainsi une dérogation à la défense de levée de taxes sur le Danube (art. XV). Le service des intérêts et de l'amortissement se trouvait ainsi assuré; un refus des Puissances eût constitué une infraction aux devoirs assumés, la Conférence de Paris (1866) ayant approuvé l'exécution du programme des travaux.

Bien que les garants fussent d'accord, deux années s'écoulèrent jusqu'à ce qu'on pût arriver à la réalisation de l'emprunt. Les formalités de la ratification, différentes selon les constitutions des Etats, et les difficultés de la situation de la politique intérieure, retardèrent l'affaire et prouvèrent que cette forme n'était pas en accord avec le caractère d'urgence de l'emprunt. Il est remarquable qu'alors l'Autriche-Hongrie ratifia en dernier lieu le traité d'emprunt. Le plan d'une émission devait être abandonné, la situation du marché n'étant pas favorable. C'est alors qu'on rencontra des difficultés en cherchant un prêteur, quelques délégués de la Commission s'efforçant de rendre un service à leur pays en y plaçant l'emprunt. La capacité financière de l'Angleterre s'affirma une fois de plus à cette occasion. Son délégué obtint à Londres, auprès de la maison Bischoffsheim Goldschmidt, des conditions si favorables — 4 p. c. d'intérêt et amortissement en douze années — qu'il fut superflu de marchander.

On constatera que, dans ce cas, les Puissances assistèrent pendant dix années à ce spectacle d'une commission qu'elles-mêmes avaient établie, obligée, pour maintenir son existence, de recourir à des emprunts de la Banque Ottomane, à 13 p. c. d'intérêts et de commission. Comparée à ce précédent, la procédure suivie par la Société des Nations envers l'Autriche apparaît extrêmement rapide.

La garantie des Puissances assumée conformément à la Convention de Londres (1885) pour l'emprunt égyptien de 9 millions de livres sterling à 3 p. c. doit être jugée d'un point de vue tout différent. Le gouvernement égyptien avait besoin de cet emprunt pour faire face à ses obligations d'indemnités contractées à la suite des pillages commis à Alexandrie, ainsi que pour faire exécuter des irrigations sur les rives du Nil. Sur l'objet à atteindre, toutes les Puissances se trouvaient d'accord, l'équité exigeant que les sujets étrangers fussent dédommagés.

Chose bizarre, la garantie n'aurait pas été nécessaire, l'Angleterre étant prête à accorder l'emprunt sans la garantie. Mais on sait que la France a fait échouer la Conférence de Londres

de 1884, principalement parce qu'elle craignait de voir croître l'influence de l'Angleterre en Egypte par l'emprunt anglais. Telle était la véritable portée de la proposition du plénipotentiaire français à la Conférence, consistant à inviter toutes les Grandes Puissances à participer à la garantie de l'emprunt projeté, et non pas, comme il l'alléguait, « pour faciliter la tâche du Gouvernement anglais ». A cette époque, la politique française en Egypte s'inspirait encore du principe du « Condominium ».

On pourrait prétendre, il est vrai, que cet emprunt garanti était consacré, lui aussi, à assurer l'observation d'un principe reconnu par le droit international; mais, nous venons de le dire, la garantie était inutile, la formule de la garantie ne servant que les prétentions de la politique extérieure de la France et de la Russie. A Saint-Pétersbourg on regardait alors la garantie de l'emprunt comme une nouvelle garantie de la neutralité du canal de Suez. L'émission des titres de 100 livres sterling eut lieu au cours de 95 l. st. 10 sh., l'annuité s'élevant à 315,000 livres sterling. La Russie agissait alors avec précaution; elle n'accepta pas le principe de la responsabilité solidaire et limita ses engagements à un sixième du montant de l'emprunt.

Les difficultés, causées par les formalités de l'emprunt garanti, causèrent des embarras à Lord Salisbury. Nous le voyons par la proposition faite par le Foreign Office le 4 juillet 1885 : « Si les Gouvernements autrichien et allemand étaient prêts à nous informer officiellement qu'il est dans leur intention de proposer la ratification à leur Parlement respectif, on pourrait émettre l'emprunt sans attendre jusqu'à l'accomplissement de toutes les formalités. »

Bien que le Gouvernement italien se fût rallié à cette proposition, il fallut attendre jusqu'à l'accomplissement de la ratification, la formalité de la ratification ayant été mentionnée dans le texte des titres émis. L'administration anglo-égyptienne ne fut naturellement pas embarrassée par ce retard, la maison Rothschild, de Londres, lui ayant consenti des avances sur l'emprunt. Il en résulte qu'on peut regarder l'emprunt accordé à la Hongrie, où l'on renonça à la garantie des Puissances, comme un progrès dans le domaine du droit international.

L'emprunt grec de 170 millions de francs, 2 1/2 p. c., garanti par les Puissances en 1898, présente beaucoup de ressemblances avec les emprunts autrichien et hongrois. Cet emprunt fut également contracté après une guerre malheureuse et en grande partie — 55 millions — pour équilibrer le budget de l'Etat. Mais en examinant de plus près la situation des finances grecques

d'alors, nous verrons qu'elles étaient en déficit déjà quatre ans avant la guerre, et que la défaite n'eut pour résultat que de rendre l'assistance internationale plus pressante. Déjà la loi du 22 décembre 1893 avait réduit les intérêts des emprunts contractés depuis 1881 à 30 p. c. du taux primitif et ordonné la suppression de leur amortissement.

La lumière n'a pas été complètement faite sur les causes qui amenèrent la cessation des paiements en 1893. Les publications prétendent, il est vrai, que ce fut exclusivement la baisse du change grec qui amena la cessation des paiements, sept huitièmes des emprunts contractés à l'étranger depuis 1881 étant en or, et l'agio sur l'or s'élevant à 75 p. c., c'est-à-dire 1 franc-or équivalait à 175 lepta. Mais, par un mémoire du Ministre des Finances d'alors, nous apprenons que les dépenses exagérées de l'Etat, les années précédentes, avaient contribué aussi à amener la cessation des paiements. De toute façon il s'agissait d'une situation provoquée par le manque d'économies du Gouvernement grec. Cette vérité n'était que voilée par la perte de la guerre et par l'obligation du paiement d'une indemnité de guerre. On peut donc prétendre que les Puissances se montrèrent plus prévenantes à ce moment envers la Grèce qu'elles ne l'ont été récemment envers l'Autriche et la Hongrie. Il faut encore considérer que 95 millions de l'emprunt étaient destinés à payer les indemnités à la Turquie et que 20 autres millions étaient à la disposition du Gouvernement jusqu'à l'année 1903.

Cette bienveillance des Puissances protectrices, de l'Angleterre, de la France et de la Russie, s'explique principalement par la politique britannique d'alors, politique hostile envers la Turquie et à la prolongation de l'occupation militaire turque en Thessalie.

Nous arrivons à cette conclusion que les visées politiques les plus différentes se manifestèrent sous la même forme, dans la garantie financière accordée à certains Etats. Généralement, il s'agit d'une assistance collective, destinée en l'absence de toutes autres ressources, à soulager dans leurs difficultés financières des communautés politiques affaiblies. C'est de ce point de vue qu'il faut juger toutes les mesures du même genre prises par les Puissances, quelque nom qu'on puisse leur donner.

Il faut, à mon avis, envisager de la même manière l'assistance qui fut accordée par les Puissances à la Serbie au début de ce siècle, en vue d'unifier ses dettes. Il est bien connu que l'Autriche-Hongrie a pris une part considérable à cette action collective.

Il faut considérer aussi comme une assistance financière collective l'accord qui s'établit entre les Puissances à l'occasion de l'augmentation de 3 p. c. des droits de douane perçus par la Turquie. Nous savons que jusqu'au commencement de ce siècle la Turquie, par suite de l'opposition de la Russie, était encore assujettie aux droits de douane de 8 p. c. *ad valorem*. Or, à l'époque de la réforme des finances en Macédoine, les ressources nécessaires aux réformes faisant défaut, la Russie dut renoncer à bâillonner plus longtemps les finances turques et l'on établit un lien entre les deux questions; le décret de Mouharrem, dont nous parlerons plus tard, étant déjà en 1903 modifié dans le sens que 75 p. c. des plus-values des recettes résultant de l'élévation des douanes devraient revenir à l'Etat.

Les emprunts d'Etat, garantis par les Puissances, comportent aussi, au point de vue de la souveraineté de l'Etat débiteur, un mauvais côté : le contrôle des finances.

Il faut tout d'abord faire ressortir que le contrôle des finances peut exister aussi sans qu'il soit accompagné immédiatement par un emprunt garanti. Un changement profond s'est produit à ce sujet depuis la note-circulaire souvent citée de Lord Palmerston de janvier 1848. Selon la doctrine du droit international reçue alors, c'était un point douteux de savoir si les gouvernements possèdent ou non le droit d'intervenir dans les affaires d'un autre Etat pour la protection des opérations financières par lesquelles leurs sujets sont devenus créanciers de ce dernier. Mais dès que la France eût obtenu que les finances de Tunis fussent soumises à un contrôle international et que le Khédive d'Egypte, après la faillite de 1876, eût soumis volontairement ses finances au contrôle des Puissances, un profond changement se fit à cet égard.

Le contrôle des finances de Tunis ayant été supprimé il y a quelques dizaines d'années, nous pouvons omettre de traiter cette question. En revanche, nous devons nous étendre quelque peu sur le contrôle des finances égyptiennes, quoiqu'il n'y ait pas de rapport entre l'emprunt garanti mentionné ci-dessus et le contrôle comme tel. Le contrôle sur les finances égyptiennes était déjà en vigueur depuis 1876 quand les Puissances ont accordé leur garantie en 1886. Il va sans dire que l'existence de la Commission internationale des finances de l'Egypte facilita la mise en œuvre des visées politiques de la France et de la Russie, qui consistaient à permettre aux autres Puissances de prendre part à l'emprunt. Le Khédive d'Egypte avait le droit de nommer, sans intervention de personne, les membres de la Caisse de la

Dette, mais il voulait bien, pour chaque nomination, demander l'avis des Puissances intéressées. Seule, la loi de liquidation de 1880, réglant les attributions de la Commission internationale des finances de l'Egypte, eut un caractère international, mais pour ce qui concerne la composition de la commission, cette loi ne contenait aucune dérogation aux droits de nomination exclusifs du Khédive. Aussi, le Khédive, après la Conférence de Londres (1885), put-il compléter la commission par des délégués allemands et russes sans aucune intervention des Puissances.

Au Congrès de Berlin, la manière de voir des Puissances se trouva profondément changée. En conséquence de la déclaration d'insolvabilité de la Turquie en 1875, le plénipotentiaire italien proposa la déclaration suivante, qui fut acceptée à l'unanimité par les Puissances: « Les Puissances représentées au Congrès sont d'avis de recommander à la Sublime Porte l'institution à Constantinople d'une Commission financière, composée de spécialistes nommés par les Gouvernements respectifs, et qui serait chargée d'examiner les réclamations des porteurs de titres de la Dette ottomane, et de proposer les moyens les plus efficaces pour leur donner la satisfaction compatible avec la situation financière de la Sublime Porte. »

Dans la suite, sur la menace d'une démonstration navale, les Puissances obtinrent le décret de Mouharrem du 20 décembre 1881. Suivant ce décret, les recettes de l'Etat provenant de la vente du tabac, du sel, des spiritueux, des timbres, de la soie et de la pêcherie étaient cédées aux créanciers de l'Etat. Une assistance financière collective, au moins indirecte, se produisit sous la forme suivante : on réduisit la dette de moitié environ en capital, c'est-à-dire à 100 millions de livres sterling, et le taux d'intérêt fut fixé entre un minimum de 1 p. c. et un maximum de 4 p. c. Les recettes provenant des douanes restaient libres : elles servirent à garantir l'emprunt de 6 1/2 millions de livres sterling de 1886, le premier emprunt contracté après la déclaration de l'insolvabilité.

Les comités des créanciers formèrent un organe d'administration, la Dette publique ottomane, dont l'activité n'a jamais été considérée par la Sublime Porte comme une atteinte portée à la souveraineté de l'Etat, bien que les Puissances aient menacé, en 1887, d'une nouvelle démonstration navale pour assurer les recettes de la Dette publique ottomane diminuées par la perte de la Roumélie Orientale.

La Caisse de la Dette en Egypte a été jugée de la même façon. Ses membres étaient nommés sur désignation des gouvernements respectifs par le Khédive; ils recevaient leurs appointe-

ments de la Caisse d'Etat égyptienne, les commissaires n'étaient pas les représentants des Puissances, bien qu'ils reçussent des instructions d'elles, ne possédant pas les pleins pouvoirs par lesquels ils auraient pu obliger leurs gouvernements. Bismarck s'est aussi prononcé en ce sens quand il exprima l'opinion que le délégué allemand, baron Richthofen, plus tard sous-secrétaire du Ministère des Affaires Etrangères, avait agi contrairement à ses instructions.

La sphère d'action de cette Commission ne s'étendit jamais à l'administration des recettes d'Etat ou d'une partie de celles-ci. Un contrôle préalable des dépenses d'Etat par la Commission n'était pas admissible aux termes des décrets réglant cette question. Même le contrôle des dépenses des sommes ayant leur origine dans l'emprunt garanti ne s'exerça que dans une mesure restreinte. La Caisse n'a pas exercé un contrôle matériel sur ces dépenses, ne demandant que leur justification. A la vérité, on ne faisait des versements qu'après que le Gouvernement égyptien avait spécifié les besoins auxquels ils devaient faire face.

A la suite de l'accord anglo-français de 1904, la sphère d'action de la Commission fut réduite à celle d'un bureau de paiement. Même de nouveaux emprunts pouvaient être contractés sans le consentement de la Commission. Il va sans dire que c'est l'Angleterre et non la Porte qui réussit à réduire ainsi la sphère d'influence de la Caisse, bien que la Porte attachât la plus grande importance à l'affirmation formelle de la souveraineté turque.

La Porte s'attachait, en effet, avec la plus grande ténacité, à son opinion que la Dette publique ottomane, n'étant qu'une association des créanciers, laissait intacte sa souveraineté. Cette manière de voir se manifesta en 1887 quand Crispi proposa un plan de contrôle des finances turques par les Puissances elles-mêmes, en alléguant que les difficultés financières de la Porte menaçaient perpétuellement la paix de l'Europe. Crispi avait été auparavant le conseil juridique de l'ex-Khédive Ismaïl d'Egypte et avait rédigé évidemment son plan sur la base de son expérience éprouvée des finances égyptiennes. Il ne réussit pas, d'ailleurs; son plan fut rejeté non seulement par la Porte, mais aussi par la plupart des Grandes Puissances. En fait, le rejet de cette proposition n'entraîna pas de conséquences graves, bien que la Turquie n'eût pas fait droit aux demandes les plus urgentes, à celles-mêmes concernant la solde de l'armée et les traitements des fonctionnaires; la raison en est bien caractérisée par un rapport d'un diplomate autrichien d'alors, qui pré-

tend qu' « on y est tant accoutumé à des difficultés financières que la machine de l'Etat ne s'arrête pas en pareils cas. »

Il faut ajouter, enfin, que la Porte garda moins sensiblement sa souveraineté après que l'institution du contrôle financier de la Macédoine eut échoué et que les délégués de l'Angleterre, de la France et de l'Italie à la Commission des Réformes des Finances qu'on venait de former, eurent été appelées à Constatinople. Mais cette Commission ne possédait toutefois qu'un caractère consultatif et l'invitation faite aux délégués étrangers était proprement la manifestation de nouvelles prétentions à un emprunt.

Pour finir, nous envisagerons le cas d'un contrôle des finances en connexité immédiate avec un emprunt d'Etat garanti : la Commission Financière Internationale Grecque.

Cette Commission a été créée par les Puissances en connexité avec le plan de l'emprunt garanti conformément à l'article II des Préliminaires de Paix du 18 septembre 1897. Comme il s'agissait non seulement du règlement du budget de l'Etat — comme dans le cas de l'Autriche — mais aussi de la protection des détenteurs étrangers des anciens emprunts, le contrôle a été établi pour la durée du service de ces emprunts. La Commission obtint le contrôle de l'administration des recettes d'Etat provenant de la vente du sel, du pétrole, des allumettes, du papier à cigarettes, des cartes à jouer et d'émeri de l'île Naxos, de l'impôt sur les tabacs, du timbre et des douanes du port du Pirée. L'administration de ces recettes a été confiée à un organe indépendant du Gouvernement, à la « Société de Régie des Monopoles de Grèce ».

L'institution de ce système impliquait encore d'autres atteintes à la souveraineté de l'Etat. En voici quelques-unes. Les délégués à la Commission sont les représentants des Puissances; le Gouvernement est obligé de se mettre d'accord avec la Commission pour la nomination, le transfert et la mise en congé des fonctionnaires, employés dans les branches d'administration susmentionnées. Il n'est pas permis au Gouvernement d'émettre des billets de banque, monnaies de papier, bons du trésor ou de procéder de quelque autre manière à une augmentation de la circulation fiduciaire au-dessus de 10 millions de francs sans le consentement de la Commission. Cette mesure ne pouvait naturellement empêcher l'émission nouvelle de billets de banque — entièrement couverts en or, comme ce fut le cas, en réalité.

L'examen des archives atteste les avantages apportés par le contrôle international des finances.

Dans le cas de l'Egypte, on ne peut guère juger clairement de ces avantages, car l'administration anglaise a évidemment une grande part, bien que les frais de l'occupation anglaise aient pesé sur les finances de l'Etat.

Mais les comptes rendus mensuels et annuels de la Commission Financière Internationale de Grèce et les rapports confidentiels de ses délégués permettent de bien juger des avantages du contrôle international. L'amélioration du service des intérêts et de l'amortissement des emprunts anciens ne nous intéresse pas, à proprement parler, pour notre étude actuelle; c'est l'origine de cette amélioration qu'il faut considérer ici, à savoir la baisse rapide de l'agio de l'or résultant de l'action de la Commission Financière Internationale, qui a une part considérable aussi à l'amélioration du budget de l'Etat. L'origine de l'agio de l'or remonte au cours forcé, décrété en 1885, après la mobilisation contre la Turquie. Suivant la loi de contrôle, le Gouvernement étant obligé de faire rentrer 2 millions de drachmes-papier par an jusqu'à ce que la circulation fiduciaire fût ramenée à 40 millions de drachmes, la dépréciation de la monnaie de papier décrût graduellement. Il faut prendre en considération aussi les envois d'argent des émigrants grecs, qui se montèrent en 1910 à 20 millions de francs. En 1910, l'agio sur l'or disparut totalement, on pouvait même constater un agio de la drachme dans la circulation intérieure du pays. Il est à noter que la Banque Nationale avait bien l'intention de faire disparaître ce phénomène singulier causé par la rareté des instruments de paiement, et qu'elle effectua, malgré l'agio, le change de la drachme à la parité de l'or.

Quant aux autres opérations financières du Gouvernement, il est connu que non seulement les créanciers, mais même les concessionnaires des chemins de fer, demandèrent le contrôle de la Commission Financière Internationale. En tout cas, le grand emprunt de 500 millions de francs, au printemps de 1914, a été déjà contracté indépendamment du contrôle financier.

Il faut encore faire ressortir une expérience faite au cours de la période d'activité de la Commission égyptienne. En 1886, à cause de l'expédition du Soudan, le nombre des retraités s'éleva d'une façon tellement rapide que le montant des pensions monta de 214,000 livres égyptiennes à 400,000 livres. Pour faire décroître cette somme, on a échangé les retraites contre des allocations de terrain en vertu du décret du 23 octobre 1886. Les retraités obtinrent de cette façon le droit de demander à l'Etat des concessions de terrains dont la valeur dépassait de moitié la valeur du capital de la pension et de rembourser le surplus

en annuités avec 5 p. c. d'intérêts. Je mentionne cette mesure, parce qu'elle pourrait être adoptée, à mon avis, par les gouvernements qui ont des difficultés en raison du rapport insuffisant des biens fonciers appartenant à l'Etat et de l'énorme charge que représentent les allocations à payer aux fonctionnaires mis à la retraite.

Tous ces avantages ont comme contre-partie certaines atteintes portées à la souveraineté de l'Etat et des dépenses considérables.

Quant au premier point, il a amené des conflits réitérés en Grèce, en Egypte et en Turquie, mais sans conséquences sérieuses. Il ne s'agissait dans aucun de ces cas d'une atteinte à la souveraineté à l'occasion d'une guerre, comme on en trouve un exemple dans l'expédition du Soudan en Egypte et pendant la guerre balkanique en Grèce. On sait que les premiers frais de l'expédition du Soudan furent même couverts par la Caisse, ce qui a provoqué une discussion assez vive dans la littérature de droit international.

Quant aux dépenses occasionnées par le contrôle financier, nous voyons par les rapports des délégués de la Commission Financière Internationale de Grèce qu'elles se montèrent annuellement à 150,000 francs-or, et cette somme ne suffit plus lorsque le change de l'or devint élevé par rapport à la drachme. Les frais de la Caisse en Egypte se montèrent annuellement à 32,000 livres égyptiennes, en 1904 même à 39,000 livres.

La Société des Nations a réduit considérablement ces dépenses par l'institution du Commissaire Général. Mais l'idée première ne lui en est pas due. A ma connaissance, l'initiative en revient à Sir Nichol O'Connor, Ambassadeur d'Angleterre à Constantinople à l'époque des réformes en Macédoine, qui fut le premier à proposer de charger du contrôle financier en Macédoine une seule personne.

La protection des minorités.

Un pas en avant : le Protocole bulgare.

Une innovation intéressante a marqué, au sujet de la protection des minorités, la session du Conseil de septembre : il s'agit de la proposition bulgare relative aux minorités grecques.

A la différence de ce qu'on avait vu précédemment, ce n'est

point sous une forme générale que cette innovation a pris place dans le cadre de la procédure existante. Le Conseil, cette fois-ci, s'est borné à entériner une suggestion qui lui était faite par un Etat, et qui ne visait qu'un cas déterminé. L'expérience est donc toute locale ; mais elle vient à point pour renouveler l'actualité du problème d'ensemble.

Depuis trois ans, l'on avait pu avoir parfois l'impression que la protection des minorités était arrivée à un point mort, et qu'il était impossible d'aller plus avant sans heurter quelque principe fondamental du droit des Etats (1). Plutôt, les dernières modifications apportées avaient-elles tendu à multiplier les précautions et les réserves autour de la procédure, comme si, dans l'élan de la création, l'on avait inconsidérément été trop loin (2).

Avec toutes les qualités de souplesse, qu'on ne peut lui dénier, cette procédure d'ensemble avait néanmoins certains inconvénients, que l'expérience avait révélés, et dont les premiers étaient l'éloignement et l'intermittence. Conduite de Genève par un Comité du Conseil, réuni pendant les sessions du Conseil (c'est-à-dire quatre fois par an), elle permettait difficilement de suivre d'assez près le développement des questions. De plus, dans des cas précis de dangers d'infraction, la lenteur qui résultait nécessairement de ces circonstances, risquait de laisser le conflit s'aggraver, et se créer au cours de l'instance des situations nouvelles qui, ajoutant aux complications du problème, en rendraient le règlement à peu près inextricable. On l'avait vu dans l'histoire des colons, dans laquelle le Conseil, pour faire appliquer l'avis de la Cour, s'était trouvé avoir à opter entre les deux solutions de la restitution ou de l'indemnisation, et finalement avait dû, pour des raisons pratiques, recourir à la seconde, qui n'était point équivalente pour les intéressés, et qui avait soulevé une série de questions de fait extrêmement complexes (3). Pour l'avenir, on pouvait se demander avec inquiétude si, dans des cas plus graves, le Conseil n'arriverait point trop tard pour *empêcher*, capable seulement

(1) Voir mon article dans cette revue (1923, nos 4 et 5).

(2) Les propositions polonaise et tchécoslovaque, — admises par le Conseil (1923).

(3) Au moment où la question avait été retenue par le Conseil, la loi polonaise du 14 juillet 1920, qui annulait les titres d'un certain nombre de colons, n'était pas appliquée. Par déférence pour le Conseil, le gouvernement polonais avait accepté du surseoir provisoirement à son application. L'instance se prolongeant, la loi avait dû néanmoins être mise à exécution ; et lorsque la Cour de justice eut rendu son avis, reconnaissant le droit des colons à être maintenus en possession de leurs colonies, ils s'en trouvaient expulsés.

de *réparer* — dans la mesure où il serait réparable — le tort causé aux minorités.

Ce sont ces difficultés, inhérentes à la centralisation de la procédure, que le Gouvernement bulgare s'est proposé de résoudre par son Protocole, non point en touchant à cette procédure (nous verrons qu'elle demeure intacte), mais en créant à côté, ou, si l'on veut, en marge, une instance amiable qui peut être préventive et qui, dans tous les cas, est préalable.

* * *

Ce n'est point par l'effet du hasard que l'innovation dont nous nous occupons, plutôt qu'en un autre pays, a eu son origine en Bulgarie. Tout d'abord, ne faut-il pas remarquer que les pays réagissent au regard de la protection des minorités suivant les conditions de leur existence nationale? Ceux à l'égard desquels le principe des nationalités a été appliqué avec plus de rigueur et qui comptent plus de nationaux hors de leurs frontières que d'allogènes sur leur territoire, se trouvent naturellement portés à prendre des initiatives libérales, pour en réclamer la réciprocité aux Etats voisins. La Hongrie s'est faite, dans l'Europe centrale, le champion des droits des minorités. La Bulgarie, dans les Balkans, se trouve dans une situation analogue. Elle ne peut se désintéresser des Bulgares de la Trace Occidentale, et, à leur égard, elle a, au Conseil de septembre, obtenu satisfaction, puisque le Protocole relatif aux minorités grecques qu'elle proposé a été complété le même jour par un protocole identique relatif aux minorités bulgares présenté par la Grèce.

Mais même dans sa forme, l'initiative bulgare était préparée par une situation antérieure propre à la Bulgarie. A côté de la protection des minorités proprement dite, qui ne diffère point dans le traité de Neuilly de ce qu'elle est dans les autres traités, existait en faveur des Grecs de Bulgarie une autre possibilité, précisée dans une convention signée entre la Bulgarie et la Grèce le même jour que le traité de Neuilly : celle de l'émigration volontaire et réciproque des populations entre les deux pays. Pour assurer à ces populations leur liberté d'émigration, liquider leurs biens-fonds, régler les problèmes de toutes sortes que soulevait leur départ, avait été prévue dans cette convention et constituée dans la suite une Commission mixte, composée d'un représentant des deux Etats, et de deux membres de pays tiers désignés par le Conseil de la Société des Nations [1].

[1] Pour plus de détails, voir, dans mon ouvrage (*La Protection des minorités de race, de langue et de religion*), le chapitre sur l'émigration réciproque (pp. 215 et suiv.).

Le mécanisme d'une instance préalable à celle du Conseil se trouvait là... Cette Commission mixte, depuis quatre ans, existe et fonctionne. Dans son cadre, une collaboration s'est établie entre des délégués de la Société des Nations et un agent du Gouvernement bulgare. Leur accord a permis de régler les questions intéressant les Grecs de Bulgarie qui ont opté pour leur pays d'origine, et demandent à y revenir. Que ne l'étendrait-on aux questions concernant les Grecs de Bulgarie qui, ayant accepté la nationalité bulgare, réclament, non plus le paiement de leur propriété pour partir, mais le respect de leurs écoles, de leurs églises, de tout ce qui, dans un sens large, constitue le statut des minorités nationales?

C'est là l'idée centrale du Protocole :

« M. le colonel Corfe et M. le commandant de Roover, membres de la Commission d'émigration gréco-bulgare, désignés par la Société des Nations, seront chargés de seconder le Gouvernement bulgare afin d'atteindre le but ci-dessus indiqué (assurer à la minorité grecque de Bulgarie un traitement équitable conformément aux clauses du traité de Neuilly) en qualité de Représentants de la Société des Nations, tant que durera leur mandat à la dite Commission (1). »

* * *

Quel va être, dans cet ordre nouveau, le rôle des deux délégués neutres à la Commission d'émigration? Ce rôle est déterminé par leur situation : placés près du Gouvernement bulgare et désignés par la Société des Nations, ils conseilleront celui-ci, et ils renseigneront celle-là.

« *Ils fonctionneront* », dit le Protocole, « *comme un organe consultatif pour les questions de minorités..* » Leurs attributions consultatives commencent (c'est là une grande innovation) à l'élaboration de la loi. Ils auront le droit de donner au Gouvernement bulgare des avis « sur la rapide mise en pratique des dispositions du traité de Neuilly relatives aux minorités ». Le droit de donner des avis suppose le droit de se renseigner. Ils pourront et devront faire « des enquêtes sur les lieux » pour établir les « besoins des personnes appartenant aux minorités, notamment en matière d'instruction publique et de cultes ». La

(1) Le Protocole prévoit qu'à l'expiration du mandat de la Commission d'émigration, un accord interviendra entre le Gouvernement bulgare et le Conseil sur les moyens de prolonger le principe du Protocole à l'égard des minorités.

minorité grecque sera ainsi consultée sur le statut qui la régira; mais cette consultation, à laquelle doivent procéder les délégués de la Société des Nations, sera faite en accord et en collaboration avec le Gouvernement bulgare, représenté, en cette circonstance, par son délégué à la Commission d'émigration, qui sera muni à cet effet de pleins pouvoirs; l'autorité de l'État ne sera donc point diminuée. Instruits par leur enquête, MM. Corfe et de Roover soumettront au Gouvernement des rapports sur les mesures à prendre.

Que la question vienne à se poser en sens inverse, et que la minorité grecque se trouve ou s'estime lésée par une loi générale ou une mesure administrative, de conseillers légistes, les deux délégués de la Société des Nations deviendront conseillers juges. De même qu'ils interrogeaient la population pour connaître ses *besoins*, ils recevront les pétitions où elle a exposé ses *plaintes* (1); ils instruiront ces pétitions, et donneront leur avis au Gouvernement bulgare sur la solution qui leur paraît la plus appropriée, en ayant soin d'insister tout d'abord sur les solutions de droit interne, « en tenant compte, dit le Protocole, des voies de recours, soit judiciaires, soit administratives, ouvertes aux pétitionnaires en Bulgarie ». Préalablement à l'instance devant le Conseil de la Société des Nations, la présence sur les lieux de ces délégués permettra d'ouvrir une série d'instances de moindre importance. Tout d'abord, le dossier de l'affaire contenant l'avis des deux délégués sera communiqué au membre bulgare de la Commission, muni, également pour cette éventualité, de pleins pouvoirs de son Gouvernement. Celui-ci estime-t-il que la solution proposée par ses collègues peut être acceptée, l'affaire sera réglée sur place. Considère-t-il, au contraire, qu'elle excède sa compétence, le dossier sera transmis au Gouvernement bulgare. Celui-ci, à son tour, pourra étudier les solutions envisagées, et ce n'est que si l'accord ne peut s'établir entre lui et les délégués de la Société des Nations que l'affaire, suivant son cours, sera soumise à la procédure normale du Conseil.

« Cette procédure, est-il dit dans le Protocole, après énumération de ces instances amiables, ne change en rien la procédure établie par le Conseil de la Société des Nations au sujet de l'examen des pétitions de minorités. » Elle ne la change pas, si l'on veut, en effet; mais elle l'élague considérablement; elle en

(1) Pourvu que celles-ci soient recevables, leur recevabilité étant déterminée suivant les conditions fixées par le Conseil dans sa résolution du 5 septembre 1923 : c'est-à-dire à condition qu'elles émanent d'une source établie; qu'elles ne se présentent point comme un lien de rupture avec l'État; qu'elles soient rédigées sans violence de langage.

élimine les conflits qui peuvent trouver sur les lieux mêmes leur solution.

Et si, d'aventure, ces instances locales échouent, le Conseil, saisi de l'affaire, la trouve déjà instruite, non seulement par le rapport préparé pour ce cas déterminé par les deux délégués de la Société des Nations, mais parce que ces délégués ont pour seconde partie de leur mission de le tenir exactement et régulièrement informé; ils doivent, en effet, présenter tous les six mois au Secrétaire général de la Société un rapport détaillé sur leurs activités. L'affaire actuelle ne se présentera plus comme un fait isolé; elle sera ainsi replacée dans son cadre, située dans son histoire. Ce sera la collaboration continue, non seulement avec les Représentants de la Société des Nations, mais, par ses Représentants, avec la Société des Nations elle-même.

* * *

Telle est, dans ses grandes lignes, l'économie du Protocole bulgare. Si, après en avoir indiqué le mécanisme, on voulait en dire la genèse, en le rattachant aux suggestions antérieures relatives à la protection des minorités, il serait juste de remonter à une des propositions soumises par Sir Gilbert Murray à la troisième Assemblée de la Société des Nations :

« Dans certaines localités de population mixte, proposait-il, la sixième Commission de l'Assemblée estime que la protection des minorités ne saurait être réalisée d'une manière efficace que par la *nomination de Représentants fixes de la Société des Nations,* qui pourront faire un compte-rendu impartial sur la conduite des deux ou de toutes les parties de la population. »

L'on retrouve ici la plupart des éléments que nous avons notés plus haut : Représentants de la Société des Nations envoyés sur les lieux; permanence de leur établissement; rapports périodiques à la Société des Nations; seul, ne se trouve pas nettement indiqué leur rôle de conseils du Gouvernement... Le fait nouveau, ce n'est donc pas tant l'idée elle-même; c'est que cette idée, qui n'avait point été accueillie par la Commission de l'Assemblée, il y a deux ans, ait depuis lors fait son chemin au point que deux Etats demandent spontanément aujourd'hui au Conseil d'en faire l'application à leur propre cas.

Ceci révèle un changement d'esprit à l'égard de la Société des Nations, qu'elle-même a préparé par sa politique constante dans la question des minorités. A la notion quasi judiciaire de *contrôle,* qui eût appelé, de la part des Etats, une instinctive mise en défense, elle est arrivée, par sa manière de traiter les

problèmes, à substituer peu à peu la notion de *collaboration* avec les Etats. De toute son activité, elle s'est efforcée de développer cette collaboration, évitant, dans la mesure du possible, les instances publiques, leur préférant les règlements amiables, cherchant à convaincre les Etats qu'elle n'était point *contre* eux (ainsi que le pensaient certaines minorités, volontiers portées à opposer son action à celle de l'Etat), mais bien plutôt *derrière* eux, prête à les guider de ses conseils, et éventuellement à les soutenir de son autorité. Cette interprétation de sa mission, dont le Protocole bulgare apparaît comme la conséquence, a pu contribuer à dissiper les craintes et jusqu'aux objections formelles qui avaient été opposées à une extension de son rôle.

Bien plutôt, lorsqu'elle est établie publiquement devant les populations, comme ce sera le cas en Bulgarie, la collaboration de la Société des Nations ne peut avoir pour effet que de renforcer la situation de l'Etat. La présence de délégués de Genève près du Représentant gouvernemental est de nature à rehausser l'autorité de celui-ci près des minorités, en convainquant celles-là qu'elles ne trouveraient point dans la Société des Nations de complicité à une opposition systématique ou à des velléités de séparatisme. On l'a vu lors de la mission toute temporaire envoyée par la Société des Nations en Transylvanie en 1921. Sitôt après la guerre, dans un pays encore remué par des aspirations nationales mal définies, cette mission avait suscité quelque inquiétude. Elle a eu un effet d'apaisement. En venant sur les lieux, la Société des Nations a détruit sa propre légende, qui l'avait devancée, et qui était bien plus dangereuse pour l'Etat qu'elle-même. Les avantages de consolidation politique que la Bulgarie et la Grèce recueilleront du Protocole compensent bien le sacrifice d'une partie de leurs droits formels.

Au point de vue de la répartition des compétences, la proposition bulgare constitue un notable progrès. Il est bon que les hommes qui sont haut placés voient les choses par leur ensemble : de même pour les institutions. C'est par une lacune regrettable des traités, que le plus petit événement, s'il se passe à Dantzig, arrive à être soumis à la plus haute instance politique. C'est par une lacune du même ordre que le Conseil peut être saisi pour une école minoritaire de village fermée. Outre qu'il peut difficilement se prononcer sur de tels cas, que ne connaissent bien que les hommes au courant de la vie locale, il perd à les étudier un temps précieux, et risque de s'éloigner de son objet, qui est de donner des directives générales. Plus une institution progresse, plus s'impose à elle la nécessité de la décentralisation.

En se félicitant du progrès accompli, il est nécessaire toute-

fois, pour le ramener à ses limites, de rappeler qu'il ne vaut que pour deux Etats et vis-à-vis de deux minorités : qu'il est donc partiel et local, et qu'il a été préparé dans ces deux cas par des circonstances particulières. Mais il est sans doute nécessaire qu'une expérience commence petitement. Si elle réussit, si les plaintes des minorités se font moins nombreuses, si le statut territorial en est consolidé dans les esprits, l'expérience peut devenir exemple. Et puisque l'on a parlé des circonstances particulières qui l'avaient préparée ici, il est juste de rappeler que la Commission d'émigration gréco-bulgare a un pendant dans la Commission d'échange des populations grecques et turques, constituée par le traité de Lausanne, qui, elle aussi, est en train de s'essayer sur place, en collaboration avec les gouvernements, au règlement des problèmes nationaux dans le Proche-Orient.

J. Fouques-Duparc.

Le 31 octobre 1924.

Le XXXIIIe Congrès de l'Association de Droit International

(*International Law Association*)

à Stockholm

sous la Présidence du Dr Hj. Hammerskjöld, Gouverneur de la Province d'Uppsala, Ancien Premier Ministre, Membre de l'Institut de Droit international

par

W. A RUTGERS

Docteur en droit, Avocat à la Haye.

Le 8 septembre dernier, après une réunion préliminaire qui avait pour objet d'arrêter quelques mesures de procédure et d'organisation d'ordre interne, le Congrès a été inauguré au *Riddarhuset* en présence de S. M. le Roi de Suède et de LL. AA. RR. le Prince royal et la Princesse royale, par un discours de S. Exc. le Premier Ministre, Dr Ernst Trygger, une allocution de bienvenue prononcée par M. Carl Hederstierna, et par une adresse inaugurale du Dr Hammerskjöld. L'orateur a avant tout appuyé sur un élément psychologique du droit international, à savoir l'esprit international. Si ce dernier « est vigoureux, il peut se contenter de moyens apparemment imparfaits. Il sait utiliser ce qui se trouve et, au besoin, il créera les nouveaux

organes qui seraient indispensables ». Ensuite, il a cité des accords spéciaux écrits, tels que la déclaration de Paris, les conventions de la Haye, fruits des deux conférences dites de la Paix et la déclaration navale de Londres. Bien que ces actes n'aient pas tous été signés ou ratifiés, tout le monde est d'accord pour leur attribuer la plus grande valeur comme sources du droit international. Ils constituent l'expression autorisée de la conscience mûre et réfléchie des relations internationales, telle qu'elle a dépassé les confins de l'idéologie et de la théorie pure pour pénétrer jusqu'aux chancelleries et autres milieux officiels dont le réalisme ne saurait guère être révoqué en doute.

On peut citer encore des cas où la valeur intrinsèque des conventions supplée utilement au manque de validité formelle. Par exemple, en vertu de la clause *si omnes,* les signataires ne sont liés que dans l'hypothèse où tous les belligérants sont parties à la convention. Pourtant, malgré l'absence d'obligation contractuelle, le belligérant ou le neutre qui. invoquant cette clause, agit à l'encontre des dispositions de la convention, s'expose facilement à une réprobation générale. A défaut d'une codification, l'opinion générale peut en tenir lieu et déterminer la manière d'agir des gouvernements ainsi que la jurisprudence des tribunaux ou des arbitres.

Parlant ensuite du droit international privé, « celui-ci n'est pas, comme le droit des gens, un droit supernational. Les normes de collision font partie intégrante des législations nationales, de sorte qu'on peut parler d'un droit international privé français, autrichien, etc. Sans doute, il est hautement désirable et digne d'efforts que le droit international privé devienne identique dans les différents pays. L'état idéal des choses serait évidemment l'identité des règles de fond contenues dans les législations nationales respectives. Les normes de collision deviendraient alors sans objet. Cette identité paraît relativement facile à obtenir dans des matières intéressant le commerce et la navigation et dans celles qui ne sont pas étroitement liées aux habitudes et traditions propres à l'un ou à l'autre pays. Par la nature même des choses, ces matières sont justement celles où il arrive le plus souvent que des collisions se produisent entre les législations. C'est surtout dans ces domaines que les travaux d'identification ont abouti. Par exemple, les lois dites scandinaves, résultat de la collaboration des trois royaumes du Nord. Ces lois, dont la teneur est essentiellement la même en Suède, en Danemark et en Norvège, donnent l'exemple d'une législation commune, votée et promulguée par des pouvoirs législatifs séparés et indépendants. Par exemple, les lois sur

la lettre de change et sur le chèque, les lois maritimes, les lois sur l'achat et la vente des meubles, sur la conclusion de contrats ainsi que les lois communes en matière de droits de famille. »

Le Dr Hammerskjöld a ensuite fait allusion aux *York-Antwerp Rules*. L'adoption de ces règles, dans la forme que l'Association leur avait donnée, a été un vrai triomphe pour celle-ci. L'orateur a encore exprimé le vœu, déjà prononcé par le Comité Consultatif des Juristes, chargé d'élaborer le statut de la Cour permanente de Justice internationale, portant surtout qu'une nouvelle conférence des Etats, faisant suite aux deux premières conférences de la Haye, se réunisse dans le plus bref délai possible, en vue notamment de prendre en considération spéciale les points qui actuellement ne sont pas réglés d'une manière adéquate et dont la justice internationale réclame la détermination précise dans une entente commune.

Les membres du Congrès ont été reçus par S. M. le Roi, qui leur a offert un thé au Palais. Sa Majesté s'est fait présenter les membres des diverses délégations étrangères, avec qui il s'est entretenu très aimablement, montrant un vif intérêt aux travaux de l'Association.

Le mardi 9 septembre, le Congrès s'est divisé en deux sections, dont l'une s'est occupée de divers sujets, alors que l'autre a exclusivement traité de l'avarie grosse.

Le programme de la première section a été chargé de multiples sujets d'importance considérable de droit public et privé. A notre avis, l'intérêt de plusieurs rapports aurait mérité un examen plus approfondi que celui que le temps très restreint permit d'y consacrer. Il nous semble que vouloir traiter en une matinée du rapport du comité de codification, d'arbitrage commercial (Albert Legrand), d'une cour permanente internationale en causes civiles (Paul de Auer), de l'organisation internationale du risque des achats et ventes d'outremer (Edwin Katz), et de nouveaux projets de convention pour le règlement du transport international de marchandises, passagers et bagages (Ch. Neumann), du contrôle national de la concurrence déloyale dans le commerce international (Boris M. Komar), d'un projet dit « Nouveau droit international » (Sir John Fischer Williams), de la faillite et de la liquidation de sociétés et de la nécessité d'une convention internationale (Leslie Burgin), est une méthode qui ne peut produire qu'un résultat problématique au point de vue du progrès du droit international. A la vérité, la plupart de ces rapports n'ont pas été discutés du tout, ou bien ont été simplement annoncés. Chose d'ailleurs inévitable, car plusieurs de ces sujets sont d'une importance et d'une com-

plexité telles qu'ils pourraient aisément faire l'objet chacun d'un congrès de plusieurs jours. La distribution de ces rapports a été faite quelques jours avant l'ouverture du congrès, de sorte que ceux qui les avaient reçus auparavant n'ont eu que le temps (disons trop peu de temps) de les lire. Ces journées-là sont perdues comme jours de travail. L'assemblée, surchargée ainsi, se caractérise par l'intérêt médiocre que les auditeurs y apportent. Le vendredi matin, le nombre des auditeurs et des orateurs fut minime, et, nonobstant la haute valeur des communications, le rendement du temps dépensé ne fut pas suffisant.

L'avarie grosse, matière très spéciale d'importance pour le trafic et la navigation outre-mer, a été l'objet d'un examen approfondi et serré de la section spéciale durant toute la durée du congrès, soit environ six jours. En tenant compte que là encore on est à peine arrivé à un résultat, même provisoire, il y a lieu de demander s'il n'eût pas été préférable de réduire également l'ordre du jour de la section générale. Un seul sujet à chaque section nous paraît à même d'attirer l'attention soutenue de spécialistes et d'être débattu entièrement pendant les quelques jours d'un congrès. De cette manière seulement on arrivera à des résultats vraiment dignes de fixer l'attention générale. Si, en outre, les comités, composés de représentants d'un grand nombre de nationalités, pouvaient terminer leur travail préparatoire de manière que l'impression et la distribution de leurs rapports puisse se faire quelque temps avant le congrès, il est à prévoir que le résultat final serait sérieusement apprécié. Il va de soi qu'avec un tel système, longtemps avant le congrès suivant les sujets mis à l'ordre du jour seraient notifiés aux membres de l'Association : de cette manière, tous ceux qui, en dehors des membres du comité spécial, s'intéressent au sujet, pourront se préparer aux futurs débats. Cette proposition ne constituerait pas une innovation, étant donné le mode de travail de la section maritime; elle n'en serait qu'une extension. Nous sommes persuadés que le succès des travaux, limité jusqu'ici presque uniquement au droit maritime, se ferait sur toute la ligne. On pourrait, outre les rapports mis ainsi à l'ordre du jour, admettre à l'impression d'autres rapports, sans toutefois soumettre ces derniers à la discussion.

Le mardi 10 septembre fut consacré au rapport du comité de la nationalité et de la naturalisation. La tâche de ce comité a été de trouver des solutions aux problèmes de la double nationalité et de l'absence de nationalité *(heimatlosigkeit).* Le président et le secrétaire du comité furent respectivement le Dr E. J. Schuster, et M. Wyndham A. Bewes, tous deux du

barreau de Londres. Un rapport séparé a été présenté par M. R. S. Fraser, solicitor à Londres.

Le rapport conclut 1° à recommander l'insertion d'un modèle de statut dans les législations en tant que le besoin s'en fera encore sentir, et 2° à recommander certaines dispositions ou clauses destinées à être insérées dans des conventions internationales.

Les dispositions les plus remarquables de ce statut sont peut-être celles relatives à la nationalité acquise à la naissance et celles se rapportant à l'effet du mariage.

a) *Nationalité acquise à la naissance.* — L'enfant né sur le territoire d'un Etat (1) deviendra citoyen de cet Etat. Toutefois, le père, ou celui qui exerce la puissance paternelle ou la tutelle, pourra, dans le cas où le père appartient à un autre Etat, faire enregistrer l'enfant dans un registre à ce destiné. L'enfant acquiert alors la nationalité du père;

b) L'enfant, né dans un Etat (1) et enregistré à la nationalité du père, pourra, à l'âge de 21 ans, réclamer la qualité de citoyen de cet Etat sans remplir d'autres formalités.

Effet du mariage. — *a)* Une femme, citoyenne d'un Etat, ne perdra pas, par l'effet du mariage avec un citoyen d'un autre Etat, sa nationalité originaire, à moins qu'à raison de ce mariage elle ne devienne citoyenne de tel autre Etat, soit automatiquement, soit par naturalisation;

b) Une femme, citoyenne d'un Etat (1), acquerra la nationalité de son mari, à moins qu'elle ne conserve, en vertu de la loi de l'Etat dont elle fut citoyenne, la nationalité de cet Etat ou qu'elle fasse une déclaration formelle (à mentionner sur le registre des mariages) à l'effet qu'elle désire conserver sa propre nationalité.

Deux questions — le *jus soli* et la nationalité de la femme — ont soulevé des discussions assez vives, qui se terminèrent par un accord provisoire. Le rapport a été voté, sauf quelques légères modifications de pure rédaction. Mais le nombre de voix qui se rallièrent à l'opinion de la minorité a démontré la nécessité de poursuivre l'étude de la matière. MM. Gaston Brunet (Paris) et W. A. Rutgers (la Haye) ont combattu les clauses nouvelles, alors que le rapport a été défendu par M. Wyndham A. Bewes.

(1) Le terme Etat doit être compris dans le sens d'un Etat qui s'est conformé aux principes et stipulations recommandées par le Rapport.

(2) Voir la note précédente.

Surtout, quant à la nationalité de la femme mariée, est-il à observer que, tout au moins en Europe, une opinion générale ne s'est pas encore formée. Dans le Royaume-Uni, ainsi qu'en France, l'innovation en question est loin d'être accueillie avec enthousiasme, et très probablement elle ne sera jamais adoptée dans les législations de ce pays. La Belgique a voté la loi du 15 mai 1922 et il sera intéressant de voir dans quelques années les conséquences auxquelles cette loi aura mené.

Le Dr Hammerskjöld a préconisé le principe que, dans le cas où la femme acquerrait par le fait du mariage la nationalité du mari, le gouvernement du pays de ce dernier aurait le pouvoir de rechercher les motifs de tel mariage et de refuser, le cas échéant, la nationalité à son conjoint.

M. Hugh H. L. Bellot, secrétaire de l'Association, a ensuite présenté un rapport intitulé : « Statut d'une Cour criminelle permanente internationale ». L'idée avancée par M. Bellot avait été examinée au Congrès de Buenos-Ayres, sans avoir trouvé une solution. L'assemblée de Stockholm y a fait un accueil plutôt froid. De la part des délégués anglais (Sir Graham Bower) et américain (M. Bailey), le projet a été combattu énergiquement au point de vue de la compétence et de l'opportunité. Le rapport n'a pas été voté; il fut renvoyé à des discussions ultérieures et plus amples.

La journée du mardi a été clôturée par une excursion en bateau à Saltsjöbaden par la Skurusund, dont les deux rives boisées et très pittoresques ravissent l'œil du voyageur, alors que le pont imposant montre la hardiesse du génie constructif du pays.

Le groupe suédois a offert à Saltsjöbaden un dîner qui fut marqué par autant de cordialité que d'hospitalité.

Le Comité de navigation aérienne a rédigé un rapport *de jure constituendo* en temps de paix et de guerre. En termes généraux, le comité estime qu'un aéronef, en temps de paix, est semblable à un navire de mer, ayant le même droit de libre passage, sujet au même contrôle territorial de la part de l'Etat. En temps de guerre, on estime qu'il faudra imposer des restrictions aux bombardements aériens de places inoffensives, semblables aux prohibitions de la Convention de la Haye. La force aérienne aurait, tout comme les croiseurs, le droit de visite, de recherche et, au besoin, de détention, mais non d'attaque sinon en cas de résistance ou de tentative de fuite.

L'exécution des jugements étrangers a fait l'objet d'un rapport présenté par le Comité, d'une note de M. James Paul Govare (Paris), et une note du Dr Emeric Vadasz (Budapest).

La matière très difficile avait été traitée aussi par les professeurs Kosters et Suylingh (1) lors du congrès de l'Association à la Haye en 1922. Les discussions se sont portées principalement sur la question de savoir si l'on procédera par conventions générales ou particulières, ainsi que sur la question de compétence. La méthode d'une convention générale a été considérée à Glasgow et à la Haye, et celle de conventions particulières a fait l'objet d'un examen attentif à Paris. A Stockholm, on a cherché à fixer quelques principes qui pourraient servir de base pour une proposition de convention générale. Ces principes ont été adoptés, mais la discussion a montré la préférence d'un grand nombre de membres pour la méthode des conventions particulières telles que celle conclue entre la France et la Belgique.

Prisonniers de guerre civils. — Le Comité des prisonniers de guerre avait présenté, à la suite de la Conférence de Portsmouth (1920), un rapport traitant uniquement des prisonniers de guerre combattants. Ce rapport a été discuté et voté lors du Congrès de la Haye (1922). Les dispositions de ce rapport, sauf quelques modifications de rédaction, ont été recommandées par le Gouvernement britannique et approuvées par le Comité international de la Croix-Rouge. Le rapport présenté au Congrès de Stockholm s'est borné au traitement des prisonniers de guerre civils et n'a pas tenté de s'occuper de la déportation de prisonniers internés. Il fait ressortir cependant que la pratique d'interner des ennemis civils, et plus spécialement des femmes, est à désapprouver et recommande qu'à la déclaration de guerre tous ennemis civils pourront quitter le pays, pour autant que les circonstances et les considérations militaires le permettront. Le rapport a été voté à une grande majorité. Il contient vingt articles concernant la définition (1), la responsabilité du gouvernement ennemi, le traitement des prisonniers de guerre civils (humanitaire, protection contre tout acte de violence, d'insulte et de curiosité publique), les effets personnels des prisonniers, leur lieu d'internement (au point de vue sanitaire, inspection par des délégués d'un Etat neutre, dite puissance protectrice), confort, nourriture, service médical, travail, religion, discipline, punitions, arrestation après évasion (si l'arrestation a lieu sur le territoire de l'Etat qui arrête le prisonnier ennemi civil, la

(1) Le problème a été discuté au Congrès de Glasgow (1901), de Buffalo (1899) et de Rouen (1900).

(2) Les prisonniers de guerre civils sont des individus appartenant à un Etat ennemi qui ne sont pas soumis à la loi militaire de leur pays au moment de leur arrestation ou détention.

punition ne pourra dépasser la durée de deux mois d'emprisonnement; le prisonnier civil qui, après avoir réussi à échapper, est arrêté à nouveau, ne sera point punissable), représailles (défense absolue vis-à-vis de prisonniers civils), etc.

Cour internationale permanente en matière civile, par M. Paul de Auer. — L'auteur propose que l'Association de Droit International déclare qu'elle estime nécessaire que la Société des Nations crée, à côté de la Cour permanente de Justice internationale, une Cour internationale civile, avec siège à la Haye, qui statuera dans des litiges civils dépassant un montant déterminé, entre individus privés et des Etats étrangers, ou seulement entre individus privés qui sont citoyens de divers Etats ou sont domiciliés dans divers Etats. Les jugements de cette Cour seraient exécutoires dans les Etats qui sont membres de la Société des Nations. L'Association de Droit International demandera à la Société des Nations de soumettre la question à un Comité de Juristes dont des délégués de l'*International Law Association* feront partie. Sur la proposition du Dr Edwin Katz (Berlin), le rapport a été renvoyé au Comité, qui fera un nouveau rapport pour le prochain congrès.

L'avarie grosse. — La section qui s'est uniquement occupée de cette matière a été présidée par Sir Norman Hill.

Comme les *York-Antwerp Rules,* ayant force de loi par contrat entre l'armateur et le commerçant, ne couvrent pas tout le terrain des intérêts en cause, et que pour la partie qui reste l'ancienne divergence des lois nationales et l'incertitude de leur application n'ont pas disparu, deux juristes (le juge H. C. Dowdall et M. Léopold Dor) ont entrepris de composer chacun une sorte de code et avant-projet réglant la matière plus amplement. Ensuite, un comité de l'Association a été institué dans le même but. Ce comité a tenu compte des avis de l'*Average Adjusters Association of the United Kingdom,* des comités de membres de l'Association de plusieurs pays et des rapports présentés par divers comités nationaux. De ces travaux est sorti le projet de revision des *York-Antwerp Rules.*

Les « rules » ont été minutieusement examinées et discutées durant cinq jours. Le rapport du comité principal a été adopté, sauf quelques modifications de rédaction, sous la condition que les règles amendées seront soumises à l'examen des intéressés du commerce et de la navigation et sous réserve de considérations plus amples par un comité spécial à désigner au cas où, à la suite de cet examen, d'autres amendements seraient proposés

ou demandés. Le secrétaire du Comité fut M. Sandford D. Cole, du barreau de Londres [1].

Sur la proposition de Lord Phillimore, une dépêche a été envoyée à la Société des Nations pour appuyer la proposition du groupe suédois (Président, le baron Marks von Wurtemberg) d'offrir, le cas échéant, les services de l'*International Law Association* pour les études ou démarches préliminaires de la Ligue.

La *protection des minorités* a fait l'objet de rapports du Dr Peza Magyari (Budapest) et du baron U. Heyking. Le premier recommande aux Etats particulièrement intéressés aux questions de minorités de conclure des conventions concernant l'institution des commissions de conciliation permanentes pour les différends minoritaires. On appliquerait à la procédure de ces commissions, à défaut d'autres dispositions, le règlement modèle contenu dans la résolution de la troisième assemblée de la Société des Nations concernant la procédure de conciliation.

Le second rapporteur estime que les difficultés dans la protection de minorités de race et de religion ne résident pas tant dans les principes fondamentaux des droits minoritaires tels qu'ils sont arrêtés dans les traités internationaux et les « déclarations » que dans l'exécution pratique. Selon le baron Heyking, il se préparerait un mouvement en Pologne pour la dénonciation du traité conclu avec la Société des Nations au sujet de leurs minorités, attendu qu'une partie de l'opinion le considère comme contraire à la souveraineté nationale.

Il nous reste à dire quelques mots sur l'organisation du Congrès de Stockholm. Cette organisation fut, à notre avis, parfaite. La manière dont les congressistes ont été reçus par la branche suédoise de l'*International Law Association*, les soins dont ils ont été l'objet dans l'accomplissement de leur tâche, sont au-dessus de tous éloges.

La Suède officielle, ainsi que tous les Suédois avec qui les congressistes ont été en contact, ont offert à ceux-ci une hospitalité grandiose. Les fêtes où le Prince et la Princesse royaux étaient souvent présents, offrirent un vif éclat et, en même temps, une extrême cordialité. Le souvenir de ce congrès restera ineffaçable.

Il a été décidé que l'Association se réunira en 1926 à Marseille.

(1) Voir *The Stockholm Conference on General Average and the York-Antwerp Rules 1924*, par SANDFORD D. COLE.

REVUE DES REVUES

I. — Revues de Langue française.

1. Revue générale de droit international public.

(Nos 3-4, mai-août 1924.)

A. Wehrer, *Le Statut international du Luxembourg et la Société des Nations* (p. 169). — L'auteur, après avoir retracé brièvement les origines de la neutralité permanente et « collectivement » garantie par les Puissances du Grand-Duché de Luxembourg, les circonstances de sa violation par l'Allemagne et les conditions politiques très délicates dans lesquelles se trouvait le pays au lendemain de la guerre, rappelle en détail les circonstances de son admission dans la S. D. N. On sait que le Luxembourg fut admis dans la Société au cours de la première Assemblée, à la suite d'explications fournies par M. Reuter, ministre d'Etat, explications qui impliquaient nettement une promesse de renonciation aux privilèges de la neutralité permanente considérés comme incompatibles avec les obligations imposées aux Etats Membres par l'article 16 du Pacte. L'auteur estime toutefois que l'accession du Luxembourg à la S. D. N., avec les droits et devoirs qui en découlent ne se trouvera juridiquement réalisée que du jour où la Chambre des députés luxembourgeoise aura consenti à abolir, au moins au regard des prescriptions du Pacte, la disposition constitutionnelle qui déclare le Luxembourg un Etat « perpétuellement neutre ». En fait, le ministre d'Etat s'est engagé vis-à-vis de la S. D. N. à « proposer sans retard les changements appropriés à l'Assemblée législative ». Cet engagement, qui remonte à 1920, n'a pas encore été rempli.

A. Hauriou, *Les dommages indirects dans les arbitrages internationaux* (p. 203). — On lira avec beaucoup de profit l'excellente étude que M. Hauriou a consacrée à cette question qui, pour être classique, n'en

donne pas moins lieu à des confusions constantes. On sait combien nombreuses sont les instances arbitrales dans lesquelles s'est posée la question de l'indemnisation des dommages indirects et qu'une jurisprudence solidement établie se prononce en principe pour le refus de toute compensation à leur égard. Mais, unanimes sur le principe, les décisions arbitrales se contredisent souvent dans les applications, faute surtout d'accord sur les caractères distinctifs des dommages dits indirects. Après avoir relevé la confusion qui s'établit trop fréquemment entre le dommage indirect et le manque à gagner, l'auteur s'attache à dégager ces caractères : très justement il en voit le critérium décisif dans la circonstance qu'ils ne peuvent être imputés pour totalité au préjudice dont l'Etat défendeur a été reconnu responsable et que certaines circonstances étrangères ont contribué à leur formation. Dans les dommages indirects il y aurait lieu, selon lui, de distinguer deux catégories : les dommages éloignés qui, bien que se présentant comme une répercussion du dommage principal, ont néanmoins leur origine dans le préjudice initial causé par l'Etat et qui entraîne sa responsabilité; les dommages étrangers qui, bien que se mêlant souvent aux dommages éloignés, ont en réalité une origine différente. Les premiers méritent seuls d'être pris en considération et la question qui se pose à leur égard est de déterminer leur étendue et celle de l'indemnité. Les procédés recommandés à cette fin par l'auteur doivent retenir l'attention.

J. G. Guerra, *Les eaux territoriales dans les détroits, spécialement dans les détroits peu larges* (p. 232). — La détermination de la frontière des eaux territoriales dans le canal de Beagle (Terre de Feu) fait l'objet d'un différend encore pendant entre l'Argentine et le Chili. A l'occasion de la présentation à la session de Buenos-Ayres (1922) de l'*International Law Association* d'un projet de convention internationale sur la mer territoriale dû au capitaine Storni, de la marine argentine, M. Guerra, professeur à l'Université du Chili, défend le système de la ligne médiane pour la démarcation des souverainetés dans les détroits peu larges. Il s'élève tant contre le système de la zone médiane commune proposé par Bluntschli et Rivier, que contre celui du thalweg maritime défendu par Zeballos qui, transportant au domaine maritime une règle qui n'a été consacrée qu'en matière fluviale, fournirait comme ligne de division celle des plus grandes profondeurs.

K. Strupp, *L'incident de Janina entre la Grèce et l'Italie* (p. 255). — L'étude de M. Strupp se divise en deux parties. La première contient un exposé des faits qui suivirent l'assassinat de la mission italienne aux environs de Janina (27 août 1923) et de l'attitude adoptée par le Conseil de la S. D. N. en présence de la requête qui lui fut adressée par le Gouvernement hellénique. La deuxième partie est un examen des questions qui,

à la suite de ces incidents, furent soumises par le Conseil à un Comité spécial de juristes, ainsi que des réponses faites par ce Comité. De façon générale, l'auteur se rallie à ces réponses; il approuve tout particulièrement celle qui refuse au Conseil le droit de se dessaisir d'un différend sous prétexte qu'il ne lui paraît pas susceptible de rupture (Réponse n° 1), ainsi que celle qui subordonne la responsabilité internationale d'un Etat pour crimes politiques commis sur la personne d'étrangers à l'existence dans son chef d'une négligence coupable dans l'accomplissement de ses devoirs (Réponse n° 5). Relativement à la question des mesures de coercition sous le régime du Pacte (Question n° 4), il émet l'opinion, inexacte à notre avis, que les articles 12 à 15 du Pacte n'ont modifié en rien les principes du droit international général.

A. Guani, *Les mesures de coercition entre membres de la Société des Nations envisagées spécialement au point de vue américain* (p. 285). — M. Guani, ministre de l'Uruguay, démontre que l'exercice des mesures de coercition armée répugnent aux idées de progrès qui animent le droit international moderne, ainsi que l'attestent, d'une part, la pratique des Etats américains et, d'autre part, les développements de la justice arbitrale; il n'est pas moins contraire aux principes fondamentaux du Pacte qui visent essentiellement à empêcher les Etats de se faire justice à eux-mêmes.

Signalons également dans ce numéro une notice de M. Tenekidès sur le changement de souveraineté dans les régions helléniques libérées : détermination du moment de la cession et de l'Etat cédant (p. 291).

2. Revue de droit international privé.

(1924, n°s 1 et 2.)

Paul Guyot, *Des conflits de lois en matière d'exécution testamentaire* (p. 1). — L'exécution testamentaire peut donner naissance à des conflits de lois fort délicats. Nombreuses, en effet, sont les lois qui, à première vue, semblent appelées à régir les actes que cette mission nécessite : loi du domicile ou loi nationale du testateur, loi personnelle de l'exécuteur testamentaire, loi du lieu de rédaction du testament, loi de la situation des biens successoraux. Pour résoudre ces difficultés, l'auteur recherche tout d'abord les principes qui gouvernent le choix de la loi applicable aux testaments; il rappelle à cet égard les théories dominantes dans l'ancien droit et les controverses nées de l'article 999 du Code civil au sujet du caractère impératif ou facultatif de l'application de la loi locale quant aux formes du testament. Dans la deuxième partie de son

étude (p. 192) il examine successivement les règles applicables aux conflits de lois concernant les formes de nomination de l'exécuteur testamentaire, la capacité du *de cujus* et celle de l'exécuteur, enfin les effets de l'institution et plus particulièrement les pouvoirs de l'exécuteur.

J. Hamel, *La clause compromissoire dans les rapports de commerce internationaux* (p. 15). — Suite de l'étude dont nous avons analysé ici la première partie (cette *Revue, supra,* p. 291-292). Bien que partisan de l'extension des clauses compromissoires, M. Hamel se prononce contre les propositions de loi Flandin et Fould qui les valident en toute hypothèse; il se rallie au système préconisé par le projet gouvernemental de 1921 qui apporte à la validité de la clause les restrictions suivantes : cette validité ne serait admise que dans les seuls contrats commerciaux; interdiction aux parties de renoncer d'avance au droit d'appel et de donner aux arbitres les pouvoirs d'amiables compositeurs; enfin, à défaut de désignation des arbitres dans la clause compromissoire, ceux-ci ne pourraient être désignés ultérieurement que par l'accord des deux parties. On sait qu'à la suite d'un vote émis par la quatrième Assemblée de la S. D. N. (24 septembre 1923), un protocole destiné à favoriser l'extension des clauses compromissoires a été ouvert à la signature des Etats. La Belgique figure au nombre des premiers signataires.

Jean Escarra, *Le problème de l'exterritorialité en Chine* (p. 31). — Nous avons signalé précédemment (cette *Revue, supra,* p. 291), la première partie de l'étude de M. Escarra. L'auteur indique les raisons diverses qui, dans l'état actuel des choses, s'opposent à la suppression pure et simple de la juridiction exterritoriale en Chine : anarchie politique, absence d'une organisation judiciaire appropriée, insuffisance des législations civile et commerciale, enfin et surtout difficulté presque insurmontable à adapter les idées et les mœurs du peuple aux principes qui sont à la base des codifications occidentales. Entre le maintien, impossible désormais, du *statu quo* et l'abolition complète de l'exterritorialité se présentent comme seules acceptables certaines solutions transactionnelles: l'auteur préconise l'institution, à titre d'expérience, de tribunaux mixtes rappelant dans leurs traits généraux les juridictions mixtes égyptiennes, ayant une compétence générale dans toutes les affaires intéressant soit des étrangers exclusivement soit des étrangers et des Chinois, quelle que soit leur position respective de demandeur ou de défendeur dans le procès.

H. Donnedieu de Vabres, *Essai d'un système rationnel de distribution des compétences en droit pénal international* (p. 48). — Pour réaliser une répression vraiment universelle du crime, il est indispensable de procéder à une distribution des compétences pénales fondée sur un ordre

de préférences rationnel comparable à celui qui, dans le droit international privé, préside à la solution des conflits de lois. M. Donnedieu de Vabres, dont nous avons signalé ici-même les importantes études sur le droit pénal international (voyez cette *Revue*, 1922, p. 117 et 1923, p. 693), présente une esquisse très remarquable d'un tel système. S'agissant de la compétence judiciaire en matière pénale, il recommande, subsidiairement à la compétence territoriale et à la compétence personnelle, l'admission d'une troisième compétence, celle du *judex deprehensonis*. Dans l'ordre de la compétence législative ou des lois applicables par les tribunaux répressifs, il relève les dérogations apportées à la compétence exclusive de la loi du for en faveur soit de la loi personnelle du délinquant, soit de la *lex loci :* il insiste surtout sur le caractère personnel des dispositions pénales qui sont édictées en considération de la personne de l'agent ou de sa victime, quelquefois même en considération de l'une et de l'autre. La compétence de la loi du for ne devrait être admise qu'à titre tout à fait subsidiaire, dans les cas où les circonstances empêchent d'appliquer soit la loi territoriale soit la loi personnelle du délinquant. Le parti pris territorial encore dominant à l'heure actuelle, conduit à exclure en principe les conséquences d'un jugement répressif étranger : l'auteur fait la critique des idées généralement reçues au triple point de vue de l'autorité négative, de l'autorité positive de la chose jugée et de la force exécutoire des sentences pénales étrangères.

LAFERRIÈRE, *Des voies de recours contre les décrets en matière de nationalité. A propos d'un arrêt du Conseil d'Etat* (p. 161). — A l'occasion d'un arrêt du Conseil d'Etat du 13 juillet 1923 annulant un décret rendu en matière de réintégration de nationalité, M. Laferrière étudie la question de savoir si la légalité des décrets rendus en matière de nationalité peut faire l'objet d'un débat contentieux soit devant la juridiction civile, soit devant la juridiction administrative. Les tribunaux judiciaires s'y sont constamment refusés, soit au nom du principe de la séparation des pouvoirs, soit parce qu'ils envisagent le décret rendu en matière de nationalité comme un acte de souveraineté qui échapperait au contrôle de la juridiction administrative aussi bien qu'à celui de la juridiction civile. L'auteur s'élève vivement contre cette dernière conception et démontre, par l'examen de la jurisprudence, que les décrets rendus en matière de nationalité sont susceptibles d'être attaqués pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat. On ne saurait, en effet, les ranger ni dans la catégorie des « actes de Gouvernement » ni dans celle des actes administratifs que l'on a qualifiés de « discrétionnaires » et qui ne le sont en réalité que du seul point de vue de l'opportunité de la mesure prise et non du point de vue de sa légalité. L'auteur trouve la confirmation de ses idées dans la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Nous relevons également dans ce numéro une étude de M. VANARD sur *La Juridiction civile des tribunaux allemands en territoire occupé* (p. 205) et une notice de M. EUGÈNE AUDINET sur *La Nationalité belge d'après la loi du 15 mai 1922* (p. 285).

3. Journal du droit international.
(N° 3, mai-juin 1924.)

CH. LYON-CAEN, *Des sociétés étrangères d'assurances en France. Conditions auxquelles elles sont admises à y exercer leurs droits* (p. 585). — La loi du 15 février 1917 a dérogé au système consacré par la loi française du 30 mai 1857 en soumettant les sociétés d'assurances étrangères au régime de l'autorisation individuelle. En exécution de cette disposition, le décret du 15 avril 1924, qui habilite les sociétés argentines en France, a exclu du bénéfice de cette autorisation générale les sociétés d'assurances. M. Lyon-Caen observe que le régime nouveau est appliqué même aux sociétés d'assurances relevant de pays qui, avant 1917, bénéficiaient du régime de l'autorisation générale.

GEZA DE MAGYARY, *Les rapports internationaux du droit hongrois privé* (p. 591). — L'auteur fait un exposé sommaire du droit privé hongrois dans les relations internationales, envisageant successivement la condition des étrangers, les conflits de lois, la compétence et la procédure des tribunaux civils hongrois dans les rapports internationaux, l'effet des jugements civils étrangers en Hongrie. Il souligne le caractère libéral du droit hongrois relatif à la condition des étrangers et spécialement à celle des personnes morales étrangères. Dans les conflits concernant l'état et la capacité le principe dominant est celui de la nationalité; relativement aux formes extérieures des actes, l'application de la règle *locus regit actum* subit quelques exceptions en faveur de la loi territoriale. En matière de compétence il faut relever la disposition de la loi hongroise qui, dans les procès pécuniaires, permet d'assigner devant les tribunaux du lieu où ils ont des biens saisissables des étrangers même non domiciliés en Hongrie et celles qui proclament la compétence exclusive des tribunaux hongrois dans les procès relatifs au mariage de ressortissants hongrois et, de façon plus générale, dans toutes les questions relatives à leur état et à leur capacité.

G. SAUSER-HALL, *Les effets internationaux des jugements rendus sur la base des traités de paix* (p. 604). — Les règles qui, en vertu des traités de paix, gouvernent la compétence des tribunaux arbitraux mixtes ne peuvent modifier les principes de compétence établis en faveur de ses juridictions propres par la législation d'un Etat neutre (article 304, litt. *b*, Traité de Versailles). C'est en application de cette réserve que les

tribunaux arbitraux mixtes se sont déclarés incompétents pour connaître de litiges qui intéressent les ressortissants neutres, alors même que *ratione materiae*, ces litiges rentreraient dans leurs attributions. La pleine efficacité des jugements rendus par les tribunaux arbitraux mixtes est expressément assurée entre les Etats signataires des Traités (article 304, litt. *g*, Traité de Versailles). Il n'en est pas de même à l'égard des Etats neutres : la sentence émanant non des tribunaux ordinaires, mais d'une juridiction internationale, ne peut bénéficier des conventions qui seraient intervenues entre un Etat neutre et un des anciens Etats belligérants à l'effet d'assurer l'autorité ou l'exécution des jugements étrangers et il ne semble pas que l'application du régime du droit commun puisse leur assurer de plus amples garanties.

Sous la rubrique *Actualités*, le *Journal* publie deux articles concernant les difficultés de droit international privé que soulèvent avec une acuité singulière le bouleversement des changes et les dépréciations des monnaies de divers Etats. Le premier, dû à M. J. Perroud, a pour objet la détermination de la monnaie de paiement, la clause de « paiement-or » et le problème du change (p. 628). L'auteur y examine notamment les questions suivantes : détermination de la monnaie de paiement quand celle-ci n'a pas été prévue au contrat; calcul du change lorsque la monnaie en cours au lieu du paiement n'est pas celle du pays où siège le tribunal qui prononce la condamnation; interprétation des options de change. Dans une intéressante communication (p. 643), M. André Prudhomme examine les graves répercussions internationales du moratoire institué par la loi roumaine du 3 juin 1923 et les accords diplomatiques qui ont été conclus pour y porter remède.

Ch. D. V.

II. — Revues de Langue Anglaise.

---

1. The American journal of international law.

(N° 3, juillet 1924.)

Ernest J. Schuster, *The question as to the legality of the Ruhr occupation* (p. 407). — Sir E. Schuster se fait le défenseur de la thèse britannique concernant la légalité de l'occupation de la Ruhr. Il s'attache principalement à réfuter, en invoquant les règles générales de l'interprétation juridique, les arguments de texte qui sont à la base des notes officielles de M. Poincaré. — On ne peut se défendre de l'impression

que dans ce débat les deux parties ont de part et d'autre abusé de l'interprétation littérale et que la discussion a dégénéré ainsi en une casuistique sans issue. C'est plus haut qu'il eût fallu porter le débat : le bon sens se refuse à admettre que la stipulation de garanties contractuelles puisse avoir pour effet de dépouiller ceux qui en sont les bénéficiaires du recours à toutes les sanctions qu'autorise le droit international commun. La lettre adressée à la veille de la signature du Traité de Versailles par les Puissances alliées et associées à M. von Lersner, président de la délégation allemande, était conçue dans les termes les plus nets : « Il est bien entendu qu'en dehors des sanctions du traité subsistent toutes les sanctions du droit des gens, du droit commun et que nous pourrons y recourir. »

GEORGE A. FINCH, *The Dawes Report on German reparation payments* (p. 419). — L'auteur retrace les événements qui, depuis la Conférence de Paris de janvier 1923 et l'occupation subséquente de la Ruhr, déterminèrent l'institution des deux Comités d'experts, l'un chargé d'étudier les mesures propres à rétablir l'équilibre du budget allemand et à stabiliser le change, l'autre d'examiner la question de l'évasion des capitaux allemands; il analyse les conclusions du rapport du premier Comité (rapport Dawes), ainsi que la correspondance officielle échangée à l'occasion de la publication de ce rapport entre les Gouvernements alliés.

MANLEY O. HUDSON, *Menbership in the League of Nations* (p. 436). — On trouvera dans cet article très exactement documenté du distingué professeur de Harvard les détails les plus précis sur les conditions d'entrée des divers Etats dans la S. D. N. soit comme membres originaires, soit par voie d'accession ou d'élection, sur la position spéciale de certains Etats Membres (Suisse), sur les relations que divers Etats, bien que non membres de la Société, ont nouées avec elle (Etats-Unis, Allemagne) enfin sur la procédure suivie par l'Assemblée pour l'admission de membres nouveaux. L'auteur relève les conditions d'admission relatives à l'exécution des engagements internationaux, aux armements, ainsi que celles qui furent imposées à certains Etats pour garantir la protection des minorités.

CHARLES C. TANSILL, *The treaty-making powers of the Senate* (p. 459). — M. Tansill retrace les origines de la disposition de la Constitution fédérale de 1787 qui concerne les pouvoirs du Sénat des Etats-Unis dans la conclusion des traités internationaux. Il souligne les divergences d'interprétation auxquelles dès les débuts cette disposition a donné naissance et relève le contact étroit qui, même au cours de la négociation des traités, existait au temps de Washington entre le président et le Sénat. On trouve dans cette étude des détails intéressants sur les tâtonnements qui marquèrent les premières relations entre le chef de l'exécutif et le Sénat, à l'occasion notamment de la négociation du Traité Jay. L'auteur

montre que depuis 1817 la pratique constitutionnelle s'est développée dans le sens de l'indépendance du président au cours de la négociation des traités.

SOL A. HERZOG, *When does title to prize pass?* (p. 483). — L'auteur cherche à déterminer à quel moment la propriété d'une chose capturée à titre de prise maritime est transférée au capteur. Après avoir relevé les cas dans lesquels cette détermination présente un intérêt pratique, il combat la théorie selon laquelle le transfert de propriété s'opère par le seul fait d'une capture complète et sans distinction entre propriété ennemie et propriété neutre, la théorie qui subordonne ce transfert à la conduite de la prise *infra praesidia,* ainsi que la règle des vingt-quatre heures. Quant à la théorie généralement admise qui fait dépendre le transfert de propriété d'une condamnation par une Cour de Prises, tout en s'y ralliant en principe, il en préconise l'application à la propriété privée ennemie aussi bien qu'à la propriété privée neutre.

Signalons également les notices éditoriales suivantes : *The new immigration law and the exclusion of Japanese,* par C. B. FENWICK (p. 518) où l'auteur, tout en relevant la faiblesse de la protestation japonaise contre l'*Immigration Act* du 26 mai 1924 du point de vue purement juridique, regrette la forme discourtoise qu'a revêtue l'action des Etats-Unis; *Enemy private property* (p. 523) où l'auteur, le professeur EDWIN BORCHARD, condamne au nom du principe de l'inviolabilité de la propriété privée la disposition de l'article 297 du Traité de Versailles qui autorise la liquidation des biens, droits et intérêts des ressortissants allemands; *The individuals and international law* (p. 532), critique par le professeur PHILIP MARSHALL BROWN de la théorie classique qui ne voit dans l'individu qu'un objet du droit international; *Opinion of Commission of Jurists on Janina-Corfu Affair* (p. 536), analyse par le professeur QUINCY WRIGHT des réponses du Comité des juristes institué par le Conseil de la S. D. N. à la suite du différend italo-grec.

2. The British Year Book of international law.

(1924.)

L'annuaire s'ouvre par une étude très remarquable de M. J. L. BRIERLY, professeur de droit international à Oxford : *The shortcomings of international law.* L'auteur y examine les raisons qui expliquent le divorce persistant entre les prescriptions du droit international et la pratique des relations politiques entre les Etats. Il en voit la cause principale dans l'incapacité dont témoigne la doctrine moderne à s'adapter aux exigences nouvelles de la vie internationale. Il dénonce avec raison l'abus des formules toutes faites, acceptées et transmises sans contrôle suffisant et

insiste sur la nécessité de soumettre à un examen nouveau certains concepts fondamentaux, celui notamment de la souveraineté internationale qui, dans son expression classique, est devenu manifestement inconciliable avec les besoins de l'organisation internationale.

ARNOLD D. MCNAIR, *The legality of the occupation of the Ruhr* (p. 17). — L'auteur discute avec beaucoup de clarté et de précision les arguments de texte invoqués pour et contre la légitimité de l'occupation de la Ruhr. Il combat l'interprétation donnée par le gouvernement français au paragraphe 18 de l'annexe II de la partie VIII (Réparations) du Traité de Versailles; mais, à la différence de certains défenseurs de la thèse britannique (voyez notamment : ERNEST SCHUSTER dans *American journal* 1924, p. 407, analysé dans cette revue, *supra*, p. 475), il renonce à faire état de la règle d'interprétation connue en droit anglais sous le terme *ejusdem generis* et appuie exclusivement son interprétation restrictive sur les autres dispositions du traité, spécialement sur les articles 428 à 430. Il reconnaît du reste incidemment la valeur de l'argument que la thèse franco-belge eût pu trouver dans un appel aux sanctions du droit commun, si elle ne s'était bornée trop exclusivement à la discussion des termes du Traité, et ne fait aucune difficulté pour reconnaître que le Gouvernement britannique n'était guère qualifié pour reprocher à la France une ligne de conduite qui pouvait manifestement s'autoriser de ses propres actes et déclarations.

P. J. BAKER, *The codification of international law* (p. 38). — M. Baker s'attache tout d'abord à définir exactement le terme « codification » qui, strictement parlant, ne doit servir à désigner qu'un document purement déclaratif de droit, le terme « législation » étant réservé aux divers procédés destinés à réformer le droit existant. Ses développements fort intéressants conduisent à une double conclusion. L'élaboration d'un code unique, embrassant toutes les relations juridiques entre Etats est une œuvre pratiquement irréalisable. Même restreinte dans son application aux parties du droit international qui paraissent s'y prêter le mieux, la méthode de codification pure et simple par l'intermédiaire de commissions de juristes et de conférences n'est plus actuellement la plus recommandable : plus souples par leurs méthodes et plus fécondes dans leurs résultats, parce que seules elles permettent une action réformatrice vraiment adéquate aux besoins nouveaux de la vie internationale, apparaissent les procédures nouvelles qui se développent graduellement dans les cadres des institutions permanentes de la S. D. N.

H. W. MALKIN, *The Trent and the China* (p. 66). — De la célèbre affaire du Trent l'auteur rapproche celle du navire américain *China*, qui a provoqué une discussion diplomatique entre l'Angleterre et les Etats-Unis au

cours de la grande guerre : les individus de nationalité ennemie, faits prisonniers à son bord par un navire de guerre britannique, furent ultérieurement relâchés sur les réclamations du gouvernement de Washington. On peut déduire de la correspondance diplomatique échangée à cette époque (1916) que la pratique actuelle autorise la capture à bord de navires neutres d'individus appartenant aux forces militaires ou navales de l'ennemi; c'était la solution admise par l'article 47 de la déclaration de Londres.

NORMAN BENTWICH, *The Soviet Government and Russian property in foreign countries* (p. 78). — Prenant comme point de départ la décision bien connue rendue par la Cour d'appel dans *A. M. Luther v. Sagor & C°*, l'auteur analyse certaines décisions subséquentes qui sanctionnent divers effets de la législation révolutionnaire russe en conséquence de la reconnaissance accordée par l'Angleterre au gouvernement soviétique. Il discute la prétention émise par celui-ci de confisquer certains biens immobiliers situés en Palestine qui appartenaient à des associations religieuses russes dissoutes en 1918 par un décret des Commissaires du Conseil du peuple.

MALCOLM M. LEWIS, *The free city of Dantzig* (p. 89). — Examen du statut international de la Ville libre de Dantzig comportant une analyse de la convention du 9 novembre 1920, des attributions que cette convention confère au Conseil du port et des voies d'eau, ainsi que des droits spéciaux qu'elle a reconnus à la Pologne en matière de communications et de transit.

A. PEARCE HIGGINS, *The Monroe doctrine* (p. 103). — M. Pearce Higgins, après avoir retracé les origines diplomatiques de la doctrine de Monroe, telle que l'ont formulée les deux déclarations contenues dans le message présidentiel du 2 décembre 1823, établit que celles-ci se ramènent à l'énoncé d'un double principe : non-colonisation et non-intervention de la part des puissances européennes. Il souligne opportunément la tendance regrettable qui s'est manifestée souvent à placer sous l'autorité de la doctrine de Monroe des revendications politiques ou économiques qui n'ont rien de commun avec elle, tendance qui a éveillé des défiances chez les républiques latines aussi bien que parmi les Etats européens et contre laquelle ont protesté, dans des déclarations récentes et réitérées, les représentants les plus autorisés du gouvernement de Washington.

P. E. CORBETT, *What is the League of nations?* (p. 119). — La S. D. N. est-elle une personne de droit international? L'auteur passe en revue les droits et pouvoirs que certains commentateurs du Pacte, partisans de l'idée de personnalité internationale, ont, à l'appui de leur opinion, attribués à la Société : droit de légation, droit de guerre et de paix, droit de souveraineté territoriale, soi-disant droit d'intervention, protectorat,

comme étant de ceux qui, habituellement, ne peuvent être exercés que par des Etats souverains. Thèse qui, si elle était démontrée — et elle est loin de l'être — tendrait à faire de la Société non seulement une personnalité de droit international, mais une entité souveraine qui constituerait en fait un super-Etat. M. Corbett reconnaît néanmoins dans la S. D. N. un sujet de droits et d'obligations distinct des Etats membres, doué d'une volonté collective propre, reconnu par la très grande majorité des Etats et qui, à ce titre, mérite d'être rangé parmi les personnes de droit international.

P. H. Winfield, *The grounds of intervention in international law* (p. 149). — L'auteur présente une classification des motifs habituellement présentés pour justifier l'intervention : droit d'auto-protection, contre-intervention, intervention autorisée par traité; il repousse les motifs d'intervention fondés sur la nationalité ou sur la religion et termine son étude en signalant deux formes d'intervention qui peuvent paraître mieux justifiées : l'intervention d'humanité et l'intervention collective.

Sir Cecil J. P. B. Hurst, *State succession in matters of tort* (p. 163). — Une commission arbitrale qui a siégé à Londres en novembre 1923, sous la présidence de M. Henri Fromageot, a repoussé les réclamations pécuniaires introduites contre le gouvernement britannique par le gouvernement des Etats-Unis pour compte de l'un de ses ressortissants, victime d'un déni de justice devant les tribunaux de la République sud-africaine antérieurement à l'annexion de cette dernière par l'Angleterre. La question de principe fort intéressante soulevée à cette occasion était celle de la transmission à l'Etat annexant des responsabilités encourues du chef d'un délit de droit international commis par l'Etat annexé. Sir Cecil Hurst résume les principaux aspects de la thèse négative qui a été sanctionnée par la sentence arbitrale; il examine successivement les précédents fournis par la pratique internationale, certaines décisions jurisprudentielles, l'opinion des auteurs, enfin certaines questions de principe engagées dans le débat. Ch. D. V.

III. — Revues de Langue Italienne.

Rivista di diritto internazionale.

(S. III, vol. III, 1924, fasc. 2-3.)

L'application du droit aux relations entre Etats, par G. Kaeckenbeeck, D. C. L., président du tribunal arbitral de Haute-Silésie (p. 221-235). — Les relations internationales, dont le développement constant est un des traits les plus saillants de la civilisation contemporaine, peuvent être

considérées soit du point de vue politique, soit du point de vue juridique. Une extension graduelle et prudente de la méthode juridique aux relations entre Etats s'indique comme une voie évidente de progrès. C'est principalement par le recours à des organes judiciaires que s'opérera la réduction progressive, mais nécessaire, du champ laissé à l'action purement politique des Etats. Cependant, la substitution de l'action judiciaire à l'action politique rencontre un sérieux obstacle dans certains préjugés touchant la souveraineté des Etats. L'auteur établit très nettement la distinction entre la liberté d'action de l'Etat, que l'existence des règles de droit international limite nécessairement, et sa souveraineté, que ces mêmes règles ne sauraient léser puisqu'elles sont basées sur son consentement. La connaissance du droit applicable aux relations entre Etats se heurte d'ailleurs à de graves difficultés. Très souvent, une règle de droit n'aura qu'une valeur purement relative, opposable seulement aux Etats qui l'ont sanctionnée. D'autres difficultés naissent de la divergence des conceptions juridiques, des lacunes qui subsistent actuellement dans le système du droit international, du caractère purement coutumier de la plupart des règles, etc. Au reste, bien des coutumes pratiquées par les Etats forts « ne sont pas pour cela dignes d'être érigées en principes du droit »; le sentiment, la volonté de justice doivent guider et contrôler l'élaboration des normes juridiques. Quant aux modes de formation du droit, le progrès caractéristique de notre époque consiste dans la réunion de conférences périodiques, de commissions techniques et, enfin, dans la constitution, au sein de la Société des Nations, de ce qu'on peut envisager comme « les rudiments d'un appareil législatif international ». Cette remarquable étude, d'une grande élévation de pensée, a été donnée par l'auteur, en conférence, à l'université de Cracovie.

Note in materia di successione di stato a stato, par A. Cavaglieri (p. 236-271). — Poursuivant l'étude sur la succession d'Etat à Etat dont nous avons analysé la première partie (v. cette *Revue,* 1924, n°s 1-2, p. 162 et s.), l'auteur montre l'absence de toute contuinité entre les deux Etats se manifestant par la liberté absolue de l'Etat nouveau de maintenir ou d'abroger l'organisation juridique interne de l'Etat ancien. Le maintien de la législation ancienne peut répondre à une pratique établie : il n'est jamais, sauf convention spéciale, l'effet d'une obligation pour l'Etat nouveau; même la sauvegarde des droits acquis sous la législation ancienne ne dépend que de sa volonté souveraine et de son souci d'équité. Quant aux obligations patrimoniales de l'Etat ancien, il convient de séparer nettement les deux hypothèses d'extinction totale et de simple démembrement ou cession. Dans la première, tous les biens et intérêts de l'Etat ancien tombent comme biens vacants dans le patrimoine de l'Etat nouveau, l'absence de toute continuité entre les deux Etats ne permettant toutefois pas à ce dernier de succéder aux biens que l'Etat ancien possédait à l'étranger. En ce qui concerne les dettes, on ne saurait nier l'exis-

tence d'une véritable règle de droit international consacrant la succession obligatoire aux dettes de l'Etat ancien, exception faite toutefois pour les dettes contractées à des fins hostiles à l'Etat nouveau; le fondement de cette règle ne se trouve ni dans un principe de continuité, ni dans l'équité ou dans les convenances économiques, mais dans le *consensus* des Etats tel qu'il se dégage d'une pratique traditionnelle. C'est là, nous semble-t-il, la simple constatation d'une règle juridique; la justification n'apparaît point; les principes posés par l'auteur la rendraient, au surplus, singulièrement difficile à concevoir. Passant à l'hypothèse d'une « succession » partielle, M. Cavaglieri considère tout d'abord l'actif de l'Etat démembré. Les biens du domaine public passent à l'Etat nouveau; au contraire, les biens du domaine privé demeurent en principe, sauf convention spéciale, à l'Etat ancien. Doivent, au point de vue du droit international, être considérés comme appartenant au domaine public tous les biens affectés à un titre quelconque à un service d'utilité publique de l'Etat ancien, lors même que, selon la législation interne, ils feraient partie du domaine privé. Mais dans ce dernier cas, une indemnité est en principe due à l'Etat ancien. Le sort des créances de cet Etat se trouve réglé suivant la même distinction, selon qu'elles dérivent de rapports de droit privé ou de droit public. Quant aux dettes, l'annexion d'une portion de territoire n'opérant aucune novation, l'Etat ancien reste seul tenu vis-à-vis de ses créanciers. Mais autre chose est de savoir si quelque règle de droit international n'oblige point l'Etat nouveau à reprendre à sa charge une quote-part des dettes. L'auteur se rallie à cet égard à l'opinion de la doctrine anglo-saxonne qui repousse toute reprise obligatoire des dettes. Une exception doit toutefois être admise en ce qui concerne les dettes qui, par leur nature et leurs effets, se trouvent nettement « localisées » dans le territoire annexé. La notion de cette « localisation » des dettes est assez vague : le critère le plus certain sera fourni par la considération des intérêts spéciaux en vue desquels ces dettes ont été contractées.

La Corte permanente di giustizia internazionale, par G. Salvioli (p. 272-324). — M. Salvioli achève dans ce fascicule la publication d'une étude considérable sur la Cour permanente de Justice Internationale (v. cette *Revue,* 1923, p. 699 et s., 1924, p. 163). Les rapports dans lesquels la procédure engagée devant la Cour fait entrer les parties prennent fin soit selon des modes exceptionnels, tels que l'accord des parties, tantôt sur le fond même du litige, tantôt sur la seule délation du litige à la juridiction de la Cour, soit suivant le mode normal, par la sentence de la Cour. L'auteur examine successivement les conditions formelles et substantielles de la sentence de la Cour. Les règles de droit positif que la Cour a pour mission d'appliquer ont été déterminées par le statut. Outre les conventions et la coutume, celui-ci mentionne les principes généraux du droit reconnus par les nations civilisées, et enfin,

« comme moyen auxiliaire de détermination des règles de droit », les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes. Les principes généraux du droit ne sont autres que ces règles fondamentales de justice qui doivent guider le juge dans l'interprétation du droit positif et contrôler les résultats de la pure technique juridique. Quant aux décisions judiciaires et à la doctrine, M. Salvioli ne voit en elles que des éléments de simple interprétation dont l'usage serait purement facultatif pour la Cour. Cette opinion semble s'accorder assez mal avec le texte du Statut. En cas de silence des conventions et lorsqu'une pratique insuffisante ne permet point de conclure à une véritable coutume, les décisions judiciaires et la doctrine fournissent bien un moyen de constater l'existence d'une règle juridique, moyen auxiliaire certes, mais dont l'usage s'impose à la Cour de façon impérative. Après avoir indiqué les formes extérieures de la sentence, l'auteur en considère les effets. La sentence est irrévocable et définitive; elle ne peut être remise en question que par une demande en révision pour fait nouveau. Quant à l'exécution de la sentence, elle se trouve réglée par les dispositions du pacte (art. 12 et 13). En cas de refus d'exécuter la sentence, la partie victorieuse peut recourir à la guerre, sauf à observer le délai de trois mois prévu à l'article 12. Si la partie succombante recourt elle-même à la guerre, elle s'expose aux sanctions économiques établies par l'article 16. En toute hypothèse, le conseil proposera les mesures propres à assurer l'effet de la sentence. L'auteur estime que les Etats qui se refuseraient à exécuter les mesures recommandées par le Conseil commettraient un acte illicite, non sans doute de façon absolue, mais vis-à-vis de l'Etat victorieux à l'instance et vis-à-vis de ceux qui se seraient joints à lui sur l'invitation du Conseil. Le dernier paragraphe de cette étude est consacré au rôle consultatif de la Cour. Les avis consultatifs sont émis en séance plénière. Contrairement à la procédure suivie lorsque la Cour est appelée à se prononcer sur un litige, les parties n'ont aucun droit à leur représentation au sein de la Cour. La seule hypothèse qui offre quelque difficulté est celle où l'un des Etats intéressés n'est pas membre de la société des Nations. Le Conseil ayant proposé (art. 17, al. 2) une demande d'avis consultatif, supposons que cet Etat refuse de se rendre à l'invitation du Conseil. Un examen approfondi de cette hypothèse amène l'auteur à conclure qu'un tel refus ne saurait arrêter l'exécution des mesures proposées par le Conseil et que la Cour, saisie de la demande de ce dernier, a l'obligation de se prononcer.

Le travail extrêmement fouillé de M. Salvioli contribuera sans nul doute à élucider bien des problèmes touchant l'organisation et la procédure de la Cour permanente de Justice Internationale.

Signalons encore dans ce fascicule une notice sur la deuxième Conférence de la Paix de l'Amérique centrale, ainsi qu'une brève étude sur l'incident italo-grec et l'occupation de Corfou, suivie des principaux documents relatifs à cette affaire. F. D. V.

IV. — Revues de Langue allemande.

Niemeyers Zeitschrift für Internationales Recht.
(V. XXXII, 1924, fasc. 1-5.)

Die Staatsangehörigkeit als Anknüpfung im internationalen Verwaltungsrecht, par K. Neumeyer (p. 1-16). — Le professeur Neumeyer qui s'est spécialisé dans l'étude du droit administratif international, cherche à déterminer l'importance du facteur nationalité dans ce domaine. En règle générale, la compétence du droit administratif est purement territoriale : la considération de la nationalité des individus habitant le territoire n'intervient que dans des hypothèses fort rares et de peu d'importance. Il est certaines branches spéciales du droit administratif où elle offre plus d'intérêt. Telle est l'administration militaire, dont les règles sur le recrutement épargnent les étrangers et obligent les nationaux en quelque lieu qu'ils se trouvent. De même, les nationaux ont droit à l'étranger à la protection de leurs agents diplomatiques et consulaires. Les nécessités de la guerre peuvent aussi amener un Etat à édicter certaines ordonnances concernant ses nationaux à l'étranger, leur défendant par exemple le commerce avec l'ennemi ou la cession de certaines valeurs. Dans le domaine du droit administratif financier, c'est le domicile et la situation des biens qui déterminent l'application des impôts directs et personnels; la loi allemande n'admet la nationalité que comme base d'imposition supplémentaire. Des situations particulières peuvent encore justifier l'application de règles administratives en dehors du territoire, lorsqu'il s'agit de nationaux se trouvant dans des colonies étrangères, en mer ou dans des territoires qui échappent à toute souveraineté (ex. le Spitzberg). L'étude du professeur Neumeyer porte sur un champ encore peu exploré et retiendra certainement l'attention des spécialistes.

Die Staatsangehörigkeit der juristische Personen, par le Dr Ernst Isay (p. 17-25). — Après avoir souligné l'importance du problème de la nationalité des personnes juridiques, l'auteur passe rapidement en revue les multiples critères de nationalité proposés par la doctrine : nationalité des membres, lieu d'exploitation, lieu de fondation, nationalité de l'Etat qui a conféré à la société sa personnalité juridique (Neumeyer) ou de ceux qui exercent sur elle le contrôle, ce dernier système ayant dominé dans la législation de guerre. Rejetant ces diverses théories, l'auteur estime, non sans quelque raison, que les recherches à cet égard ont été

trop dominées par la préoccupation de trouver un critère idéal et que le problème doit être considéré du point de vue de la législation particulière à chaque Etat. Suivant le droit allemand, c'est le siège effectif, le centre administratif de la société qui détermine sa nationalité. Cette solution apparaît aussi la plus satisfaisante du point de vue théorique. Il semble logique d'attribuer à une personne juridique la nationalité de l'Etat qui exerce sur son organisation un pouvoir souverain (*Hersschaft*).

Das richterliche Prüfungsrecht im internationalen Staatsrecht, par le Dr Hubert Kunz (p. 26-35). — Les principes concernant le pouvoir des juges de se prononcer sur la légalité, au sens large, d'une règle de droit ne touchent pas seulement à l'organisation du pouvoir judiciaire d'un pays; ils constituent des éléments de la procédure législative, puisque de leur teneur dépend la validité ou la nullité de l'acte législatif. Or tout renvoi par la loi nationale à une loi étrangère implique en même temps un renvoi aux principes de droit public qui déterminent les conditions de validité de cette loi. Il suit de là que le juge national ayant à faire application de la loi étrangère peut et doit user des mêmes pouvoirs de vérification que ceux qui appartiennent au juge étranger, lors même que son droit national lui refuserait tout pouvoir de ce genre — et vice-versa. Une solution tout opposée doit, au contraire, prévaloir lorsque l'incompétence du juge étranger a pour seul fondement un principe d'organisation interne, tel que le principe de la séparation des pouvoirs. C'est ainsi que le juge étranger devra refuser l'application d'un décret français illégal, bien qu'il n'appartienne point au juge français d'en apprécier la légalité. Cette brève, mais très substantielle étude, est accompagnée de nombreux renvois à la doctrine et à la jurisprudence.

Le Dr Karl Satter consacre une importante étude aux règles de droit international concernant le droit du mariage telles qu'elles ont été sanctionnées par la loi suédoise du 8 juillet 1904 (*Das internationale Eherecht Schweden in seinen Beziehungen zu den Haager Eherechtskonventionen und anderen Europäischen Rechten*). L'auteur étudie successivement les conditions de fond et de forme du divorce et de la séparation de corps d'époux étrangers en Suède. En ce qui concerne la reconnaissance en Suède des jugements de divorce et de séparation de corps, la loi suédoise distingue suivant que le jugement a été prononcé par le tribunal national des époux ou par un tribunal étranger; dans ce dernier cas la reconnaissance ne sera obtenue que si le jugement se trouve fondé sur une cause admise par la loi nationale des époux. L'auteur examine ensuite les conditions formelles et les formes suédoises de la reconnaissance des jugements étrangers. Il semble que, spécialement en ce qui concerne cette reconnaissance, la loi suédoise réponde mieux que toute autre aux fins poursuivies par la Convention de La Haye du 12 juin 1902.

Zur Theorie und Praxis des Einflusses des Kriegsbeginns auf Staatsverträge, par le Dr Curt. Ruhland (p. 74-147). — L'exposé abondamment documenté du Dr Rühland fournit une bonne vue d'ensemble de la question si importante et actuelle de l'influence de la guerre sur le sort des traités. Une première partie de cette étude est consacrée à l'examen de la doctrine. Deux opinions extrêmes se sont fait jour : l'une, qui paraît aujourd'hui abandonnée, proclamait la résolution par la guerre de tous les traités — à l'exception des seuls traités conclus en vue de la guerre; l'autre, qui ne paraît guère plus admissible, défend le maintien de tous les traités, la guerre déterminant tout au plus une suspension temporaire de leur exécution. La doctrine dominante incline aujourd'hui vers une solution moyenne, basée sur une classification des traités, dont les uns seront maintenus, avec ou sans suspension de leur exécution, les autres définitivement résolus (Oppenheim, Despagnet, Bonfils-Fauchille, etc.). C'est en ce sens que s'est prononcé l'Institut de droit international en sa session de Christiania (1912). Le règlement adopté en cette matière par l'Institut, sur les propositions de son éminent rapporteur, M. Politis, constitue une œuvre capitale et servira de point de départ à tous les travaux ultérieurs. Au commentaire des dispositions du règlement, l'auteur joint quelques remarques critiques : c'est ainsi que les traités restés en vigueur devraient pouvoir être dénoncés ou suspendus par l'une des parties chaque fois que ses intérêts de belligérant l'exigent, alors que le règlement n'admet pareille suspension que si les « nécessités » de la guerre l'imposent. On ne peut s'empêcher de penser, comme l'observait d'ailleurs M. Politis à propos d'une proposition de ce genre, qu'une pareille modification « serait désastreuse et propre à ruiner toute l'économie » du système adopté par l'Institut. En regard des positions prises par la doctrine actuelle, l'auteur a placé un tableau très complet de la pratique suivie par les Etats depuis le xviiie siècle jusqu'à nos jours. Les traités qui ont marqué la fin de la dernière guerre, aussi bien d'ailleurs ceux conclus par l'Allemagne avec les Puissances de l'Europe orientale que ceux conclus par les Puissances de l'Entente avec l'Allemagne, s'en sont tenus à l'idée, aujourd'hui abandonnée par la doctrine, d'une résolution *ipso jure* de tous les traités antérieurs à la guerre. De tels précédents ne peuvent qu'être déplorés; ils marquent un recul sur les solutions rationnelles et équitables que la doctrine s'était attachée à faire prévaloir.

F. D. V.

V. — Revues de Langue Japonaise.

Revue diplomatique (1).
(N°s 459 et 463.)

A propos de l'incident de Corfou, M. Tachi, professeur de l'Université de Tokio, expose son opinion sur l'interprétation de l'article 12 du Pacte de la S. D. N. L'auteur donne les raisons pour lesquelles il ne peut pas accepter l'interprétation que le mot « rupture » employé dans la première partie de l'alinéa 1 de l'article 12 signifie la suspension des relations diplomatiques. D'après M. Tachi, le but dudit article devant être de défendre l'abus de la force armée entre Etats, la suspension des relations diplomatiques qui n'a pas de rapport inséparable avec l'exercice de la force armée ne pourrait être considérée comme la portée exacte du mot « rupture ». Le mot « rupture » doit signifier plutôt cessation des relations amicales entre les Etats, qui est très étroitement liée avec l'exercice de la force armée. Par conséquent, tout en reconnaissant que l'occupation de Corfou n'est pas un acte de guerre, mais une sorte de représailles, l'auteur est d'avis qu'il faut distinguer les deux catégories des actes de représaille : celle qui n'est pas accompagnée de l'exercice de la force armée et celle qui l'est, et que si la mesure de représailles de la seconde catégorie (l'occupation de Corfou appartient à cette catégorie) est prise sans soumettre le différend en question soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil, ou si elle est prise même pendant que ces procédures pacifiques sont en cours, elle est en violation de la première partie de l'alinéa 1 de l'article 12. Si l'on acceptait l'interprétation que le mot « rupture » n'a pas la portée de cessation des relations amicales entre Etats causée par un acte de représailles accompagné de l'exercice de la force armée et que par conséquent la première partie de l'alinéa 1 de l'article 12 n'interdit pas aux Etats membres de la S. D. N. de prendre une mesure coercitive de représailles

(1) Les principales revues japonaises qui traitent actuellement des problèmes du droit international sont :

Revue du Droit International et de la Diplomatie (organe de la section japonaise de l' « International Law Association »;

Revue Diplomatique;

Revue des sciences d'Etat (organe de la faculté de droit de l'Université de Tokio).

Des cours de droit international sont ouverts notamment à l'Université de Tokio (Prof. Tachi et Yamada), à l'Université de Kioto (Prof. Senga et Atobé), à l'Université libre de Keio (Prof. Itakura), à l'Université libre de Waséda (Prof. Nakamura), à l'Université libre de Hosei (Prof. Endo), à l'Université libre de Chûwo (Prof. Nakamura) et à l'Université libre de Meiji (Prof. Endo).

accompagnée de l'exercice de la force armée, on se trouverait inévitablement devant une impasse juridique dans l'une et l'autre des hypothèses suivantes : ou bien la seconde partie dudit alinéa interdit à un Etat qui subit la représaille d'y opposer une résistance active et d'entraîner ainsi la guerre, ou bien la seconde partie dudit alinéa ne l'interdit pas. Dans la première hypothèse ce serait modifier complètement le caractère de représaille reconnu par le droit international actuel et créer une règle toute nouvelle qu'un Etat, qui est l'objet de l'acte de représaille, ne peut pas y opposer une résistance active, pour la raison qu'il entraînerait ainsi la guerre. Dans la seconde hypothèse, on aboutirait à la négation même du but de l'article 12 — la défense de recourir à la guerre sans avoir épuisé tous les moyens pacifiques.

Dans le domaine pratique, si l'on acceptait l'interprétation en question il pourrait arriver qu'un Etat tente de faire une pression sur un autre Etat à titre de représailles au lieu d'une menace de guerre et si une guerre éclate par suite de la résistance active de ce dernier, le premier pourrait invoquer la responsabilité de ce dernier sans prendre lui-même aucune responsabilité d'avoir violé la dite disposition — l'article 12 deviendrait ainsi une lettre morte.

T. SAKAMOTO.
Licencié en droit,
Attaché d'Ambassade.

NOTICES BIBLIOGRAPHIQUES

22. — *La Justice internationale*, par N. Politis, professeur honoraire à la Faculté de droit de Paris, ancien ministre des Affaires étrangères de Grèce. Un vol. in-16 de 325 pages. Paris, Hachette, 1924.

Cet ouvrage, fruit d'un enseignement donné en 1922 et 1923 à l'Institut des Hautes Etudes internationales de Paris et à l'Académie de droit international de la Haye, présente une synthèse de l'histoire de la justice internationale et de sa pénétration lente, mais graduelle, dans les rapports internationaux. Un optimisme raisonné, fondé tout à la fois sur une connaissance profonde de la pratique arbitrale et sur une grande expérience des réalités politiques, anime ces pages qui font justice de préventions encore nombreuses et contribueront à dissiper bien des malentendus.

L'auteur a divisé son ouvrage en trois parties qui correspondent aux trois grandes étapes de l'histoire de la justice internationale : la justice facultative pure et simple, la justice facultative réglementée, la justice obligatoire. Après avoir retracé brièvement l'évolution de l'arbitrage, depuis l'antiquité jusqu'à sa renaissance marquée à la fin du XVIIIe siècle par la conclusion du traité Jay, il fait un tableau du développement des procédures arbitrales au XIXe siècle en s'attachant à quelques affaires particulièrement typiques : affaire de l'*Alabama*, affaire des phoques de Behring, affaire de la frontière des Andes. De cette pratique arbitrale, il dégage ensuite les règles d'un droit coutumier dont la codification par l'Institut de droit international dès 1875 devait servir de base aux travaux ultérieurs des Conférences de la Haye. C'est à l'œuvre de ces dernières que sont consacrées les deux premières sections de la deuxième partie de l'ouvrage (la justice facultative réglementée) qui traitent successivement du règlement de procédure adopté par la Conférence de 1907 et de la Cour permanente d'arbitrage. Vient ensuite l'exposé des tentatives faites dès 1907 pour instituer une juridiction vraiment permanente : projet d'une Cour internationale des prises et projet d'une Cour générale de justice arbitrale; institution, en exécution de l'article 14 du Pacte de la S. D. N., de la Cour permanente de justice internationale dont l'auteur décrit avec précision l'organisation, la compétence, la procédure et l'activité déjà féconde. La troisième partie, consacrée à la justice obligatoire, expose les tentatives faites à cet égard par les Conférences de la

Haye, les progrès de l'arbitrage obligatoire depuis 1907, l'extension de la justice obligatoire dans les cadres du Pacte de la S. D. N. par voie d'adhésion au protocole spécial de juridiction obligatoire de la Cour, par insertion de clauses compromissoires dans des conventions récentes et déjà nombreuses.

On retrouvera dans ce nouvel ouvrage de M. Politis les qualités d'ordonnance, de sûreté de jugement et de clarté d'expression qui sont la marque distinctive de toutes ses publications. La conclusion d'ensemble qui se dégage de son magistral exposé est une leçon de ferme confiance dans les destinées de la justice internationale, mais aussi de prudence dans le choix des méthodes qui doivent en préparer l'avènement. On ne saurait trop recommander, à l'heure actuelle, aux réflexions de certains hommes d'Etat l'enseignement que tire l'auteur de l'avortement de la Cour de justice centre-américaine : « Son expérience montre de façon fort pratique qu'on ne saurait être assez prudent dans la marche vers la justice internationale obligatoire. A vouloir brûler les étapes, on risque de reculer au lieu d'avancer. Il ne sert de rien de stipuler le recours obligatoire pour tous les conflits à venir, quelles qu'en soient la nature et la gravité, quand la conscience des Etats n'est pas encore assez mûre pour en accepter les conséquences. Autrement, lorsque le moment vient de remplir l'obligation assumée, on s'y dérobe et la juridiction, que dans un moment d'enthousiasme on a voulue obligatoire, cesse d'exister même comme facultative. »

CH. DE VISSCHER.

23. — CHARLES DELESSERT, *L'établissement et le séjour des étrangers au point de vue juridique et politique*. Un fort volume de 608 pages. Lausanne, Imprimerie la Concorde, 1924.

L'ouvrage de M. Delessert présente le plus vif intérêt tant par sa valeur intrinsèque que par la grande actualité des questions qui y sont traitées. Les problèmes que l'auteur aborde ne sont pas spéciaux à la Suisse dont la législation forme l'objet principal de son étude; ils sont communs à tous les pays qui, par leur situation économique et démographique, sont exposés aux dangers d'une infiltration étrangère abondante. Dès son introduction l'auteur pose très exactement les termes du problème en dégageant nettement la connexité étroite qui, en bonne législation, doit s'établir entre la réglementation de l'immigration et la politique de nationalisation ou d'assimilation des éléments allogènes. Son ouvrage se divise en deux parties. La première est un exposé des données générales du problème : théorie juridique de l'établissement et du séjour, admission de l'étranger au séjour et à l'établissement, condition juridique du national et de l'étranger d'après la structure particulière de l'Etat (Etats composés : union personnelle, union réelle, confédération d'Etats, Etat fédé-

ral); esquisse des législations actuelles en vigueur sur l'ensemble du globe. La deuxième partie de l'ouvrage est consacrée à l'étude du problème de l'établissement et du séjour, tel que celui-ci se pose en Suisse au lendemain des grands bouleversements causés par la guerre; elle se subdivise en plusieurs chapitres qui traitent respectivement de l'historique de l'établissement et du séjour des étrangers en Suisse, de la législation suisse actuelle, des principes qui, selon l'auteur, devraient se trouver à la base d'une nouvelle loi fédérale relative à la matière, des conséquences à tirer d'une politique rationnelle d'immigration au point de vue de la nationalisation des étrangers. La pénétration économique étrangère sous la forme de sociétés commerciales ayant leur siège en Suisse suscite des problèmes plus graves et plus délicats encore que l'infiltration des individus; cette question est traitée en un appendice où l'on trouvera notamment un exposé des diverses mesures prises ou projetées en Suisse pour renforcer les éléments nationaux dans l'administration de ces sociétés.

CH. D. V.

24. — ABI-CHAHLA (Habib), *L'Extinction des Capitulations en Turquie et dans les régions arabes*. Un vol. in-16 de 333 pages. Paris, E. Picart, 1924.

L'ouvrage de M. Abi-Chahla, docteur en droit de l'Université de Paris, est un réquisitoire plus vigoureux que convaincant contre le régime des capitulations, destiné à démontrer que son abrogation définitive, consentie par le Traité de Lausanne en faveur de la Turquie, s'impose également pour les régions arabes actuellement placées sous mandat : Syrie, Grand-Liban, Palestine et Mésopotamie. La thèse essentielle de l'auteur peut se résumer comme suit : la substitution dans le droit musulman du principe de la territorialité des institutions politiques et juridiques à l'ancien système de la personnalité enlève au régime des capitulations leur fondement historique et rationnel. Il y aurait là une application de l'idée : *rebus sic stantibus*. L'auteur croit pouvoir en conclure qu'il est désormais illogique et injuste, de la part des Etats européens, de persister à vouloir lier le sort des capitulations à l'instauration d'un régime judiciaire offrant à leurs ressortissants les garanties qui leur paraissent nécessaires à la protection de leurs droits.

V.

25. — WALTHER SCHUCKING et HANS WEHBERG, *Die Satzung des Volkerbundes*. 2e édition. Berlin, Franz Vahlen, 1924.

On sait les services exceptionnels que le savant commentaire de MM. Schücking et Wehberg a rendus à l'étude scientifique du Pacte de la S. D. N. On ne peut donc s'étonner que la première édition de leur

ouvrage, publiée au mois d'août 1921, ait été rapidement épuisée. Tandis que cette dernière ne comportait que 521 pages, la nouvelle édition, parue à la veille de l'ouverture de la cinquième assemblée, en comporte 794; elle atteste à la fois l'intensité toujours croissante des relations juridiques au sein de la Société et le soin scrupuleux avec lequel les auteurs en ont suivi tous les développements. Ce qui fait le grand mérite de l'ouvrage de MM. Schücking et Wehberg, c'est la large place que sous les dispositions du Pacte les auteurs ont faite à leurs applications pratiques : leur œuvre se présente ainsi, non comme la simple exégèse d'un document juridique, mais comme un tableau vivant de l'activité constitutionnelle de la Société. Nous ne pouvons évidemment dans le cadre d'une simple notice bibliographique, mentionner toutes les additions qui distinguent la présente édition de sa devancière. Bornons-nous à signaler parmi les principales : dans la partie générale le chapitre qui concerne les relations du Pacte avec diverses conventions internationales et celui qui a pour objet l'exposé des conditions générales qui doivent présider au développement de la S. D. N.; dans le commentaire du Pacte : sous l'article 1er, les renseignements fournis sur les circonstances de l'admission de chacun des Etats Membres, ainsi que sur la position actuelle des Etats non Membres, en particulier des Etats-Unis, de l'Allemagne et de la Russie; sous l'article 4, les paragraphes relatifs aux Membres non permanents du Conseil, à l'augmentation de leur nombre, à la position du Conseil vis-à-vis de la Conférence des ambassadeurs et du problème des réparations; sous l'article 6, les développements consacrés au droit financier de la S. D. N.; sous l'article 8, ceux qui ont pour objet les efforts tentés par la Société pour assurer la réduction des armements, particulièrement le projet de traité de garantie et d'assistance mutuelle de Lord Robert Cecil; sous l'article 10, les pages qui retracent les délibérations de l'Assemblée et celles de l'Institut de droit international (session de Bruxelles 1923) sur l'interprétation de cet article; sous l'article 11, l'exposé très circonstancié de toutes les affaires dans lesquelles le Conseil a été appelé à exercer ses fonctions médiatrices, en application soit de cet article, soit de l'article 15; sous l'article 12, le paragraphe où se trouve étudiée, à la lumière de l'incident de Janina-Corfou et des réponses du Comité des juristes, la question de la légitimité des mesures de coercition armée sous le régime du Pacte; sous l'article 13, l'énumération de toutes les clauses de juridiction obligatoire contenues dans les traités de paix et dans les conventions subséquentes; sous l'article 15, les développements relatifs à la procédure de conciliation par commissions librement instituées par les Parties; sous l'article 16, le commentaire des résolutions adoptées relativement aux sanctions économiques par la deuxième Assemblée; sous l'article 18, l'examen des controverses sur la sanction du défaut d'enregistrement des traités; sous l'article 22, les pages concernant les développements récents du système des mandats coloniaux; sous

l'article 23, celles qui analysent l'œuvre des organisations techniques de la S. D. N., en particulier celle des Conférences de Barcelone et de Genève sur les communications et le transit; sous l'article 24, celles qui résument les longues discussions auxquelles a donné lieu la question de la mise en vigueur des amendements au Pacte adoptés par l'Assemblée.

Il est superflu d'ajouter que la nouvelle édition se distingue encore une fois par une documentation de première main et absolument complète. Comme la précédente, elle constitue l'ouvrage fondamental, absolument indispensable à toute étude de l'organisation constitutionnelle de la S. D. N.

CH. DE VISSCHER.

25. — BASSI (UGO), *I parlamenti libici. Sulla partecipazione degli indigeni al governo della Libia.* Modena, 1924, 49 pages.

L'étude de Bassi se divise en deux parties dont chacune aurait pu faire l'objet d'une publication distincte, car elles n'ont guère de lien. La première a un caractère purement doctrinal. L'auteur cherche à établir un classement des colonies et des politiques coloniales. Ses conclusions se rapprochent très fort de celles auxquelles A. Girault et moi-même sommes arrivés. Il écarte cependant la « politique de tutelle » parce qu'elle « tend à désigner une autre forme du droit colonial, celle du protectorat colonial ». Je ne puis admettre ce point de vue, que Bassi expose d'ailleurs en quelques lignes. Le protectorat colonial peut servir aussi bien une politique d'assujettissement qu'une politique de libération. C'est un procédé administratif, rien de plus.

Dans la seconde partie, l'auteur expose, en les critiquant, les différents modes d'organisation politique introduits successivement en Lybie. Il blâme avec raison les promesses imprudentes de participation au gouvernement faites aux indigènes. Elles donnèrent à ceux-ci des espérances qui furent déçues et furent une source de mécontentement.

Bassi estime, en se basant sur la géographie et l'ethnographie, que la Lybie doit devenir une sorte d'Italie d'outre-mer. La péninsule est en état de fournir à la Tripolitaine de nombreux émigrants, prolifiques et laborieux. Quand le nombre de ces colons sera suffisant, la métropole pourra accorder à la colonie une autonomie plus ou moins étendue. Pour le moment, ce sont les méthodes de domination qui doivent prévaloir.

Il est à souhaiter que Bassi poursuive ses études tant de théorie que d'application. Les Italiens ont rendu de grands services aux sciences politiques. Ils y apportent de précieuses qualités de logique et un art du classement qui manquent souvent aux autres peuples. Les Allemands n'ont jamais pu faire autre chose que des catalogues. D'autre part, les auteurs qui s'occupent de dogmatique coloniale sont encore si peu nombreux que le concours d'un auxiliaire de la valeur de Bassi sera accueilli

avec joie par tous ceux qui pensent que le moment est venu de créer une véritable science de la colonisation, ou en d'autres termes une colonistique.

C. D. L.

26. — PIERRE-J. NISOT, *Le droit des armoiries. Essai de systématisation et de construction théorique.* Préface de M. CHARLES TERLINDEN, professeur à l'Université de Louvain, membre du Conseil héraldique de Belgique, membre de la Commission royale d'histoire. Un vol. in-16 de 189 pages. Bruxelles, Dykmans, 1924.

L'excellent ouvrage de M. Pierre-J. Nisot est le premier exposé général en langue française du droit héraldique envisagé du point de vue juridique. Rangée parmi les sciences auxiliaires de l'histoire, l'héraldique soulève divers problèmes d'ordre juridique et notamment de droit international en raison des conflits de souveraineté auxquels elle donne fréquemment naissance. Le plan de l'ouvrage est basé sur la distinction, juridiquement fort exacte et très heureusement dégagée par l'auteur entre la capacité héraldique et le droit à des armoiries déterminées. Les armoiries à leur tour se présentent tantôt comme objet de droits purement personnels, tantôt comme objet de droits patrimoniaux, distinction qui conduit notamment à envisager sous un jour nouveau la question de la valeur juridique des armoiries spontanément adoptées par les particuliers et des armoiries qui, par l'effet de modifications dans l'ordre étatique, ont cessé de faire l'objet de la reconnaissance officielle. La lecture de l'ouvrage de M. Nisot confirme l'appréciation flatteuse émise par M. Charles Terlinden qui l'a préfacé : « En s'appuyant à la fois sur les principes indiscutables du droit et sur les enseignements dûment établis de l'histoire, l'auteur est parvenu à donner l'analyse juridique la plus exacte qui ait été faite jusqu'ici de l'ordre héraldique. »

CH. D. V.

27. — HERBERT C. FOOKS, *Prisoners of War.* Un vol. in-16 de XXIV et 456 pages. J. W. Stowell Printing Co., Federalsburg, Maryland, 1924

L'ouvrage de M. Fooks abonde en renseignements précis sur les problèmes nombreux et souvent nouveaux que soulève la condition des prisonniers de guerre. L'auteur, en sa qualité d'ancien officier de l'armée américaine ayant pris part à la grande guerre, possède une connaissance approfondie des aspects techniques et pratiques de son sujet. Son ouvrage se divise en treize chapitres qui se groupent sous trois parties respectivement consacrées à la capture, à la captivité et à la libération. Dans la première partie, l'auteur traite des personnes qui, en raison de leur qualité, peuvent être faites prisonniers de guerre, du temps, du lieu et des

circonstances diverses de la capture. La deuxième partie a pour objet les suites immédiates de la capture, l'organisation des camps de prisonniers, la police et la discipline, l'organisation du travail. La dernière partie traite de la libération complète avant la fin des hostilités, de la libération sur parole et de la libération à la fin de la guerre. L'ouvrage qu'accompagnent de nombreuses annexes est bien ordonné et d'une consultation aisée; il se recommande à tous ceux qui, à quelque titre que ce soit, portent intérêt à la grande œuvre humanitaire à laquelle s'est voué son auteur.

S.

28. — W. R. Bisschop, *The Saar Controversy* (The Grotius Society Publications, No. 2). London, Sweet and Maxwell, édit. 1924.

A la suite des troubles graves survenus dans le bassin de la Sarre pendant les mois de janvier et de février 1923, des actes de sabotage commis par les mineurs en grève, des manifestations hostiles à la France de la part de la population et la campagne systématique menée par la presse allemande contre l'administration de la Sarre, la Commission de gouvernement se vit dans l'obligation d'édicter deux ordonnances dans l'intérêt de la paix et de l'ordre. Ces ordonnances, qui prévoyaient la mise en jugement immédiate des fauteurs de troubles et déclaraient illégales les différentes formes du « picketing » produisirent d'heureux résultats : l'ordre fut rétabli dans le pays sans difficultés et sans une seule poursuite judiciaire.

Ces mesures exceptionnelles suscitèrent néanmoins de nombreuses critiques, et le Gouvernement anglais prit l'initiative, le 29 juin 1923, de saisir le Conseil de la Société des Nations de la question de savoir si les ordonnances rendues par la Commission de Gouvernement et, en général, la gestion du bassin de la Sarre étaient conformes à la lettre et à l'esprit du traité de Versailles. Le Conseil de la Société des Nations estima ne pas devoir discuter les ordonnances rendues par l'Administration de la Sarre et rendit hommage à la Commission de Gouvernement pour la façon dont elle s'est acquittée depuis trois ans et demi de sa mission délicate.

L'auteur, après avoir donné un aperçu historique et économique du bassin de la Sarre, développe et interprète les dispositions du traité de Versailles qui ont trait à la cession des mines de charbon à la France, à la gestion du pays et au sort réservé au bassin après quinze ans d'occupation. M. Bisschop conteste le droit de la France à la possession des mines de charbon de la Sarre, critique l'influence française au sein de la Commission de Gouvernement et met en relief les graves inconvénients résultant de l'occupation et de la gestion d'un territoire allemand par un organisme international. Une étroite collaboration devrait exister entre la population et le gouvernement pour faire triompher les nobles prin-

cipes de la Ligue des Nations : l'absence de cette coopération a engendré un état de choses regrettables d'après l'auteur.

La réalisation du souhait de M. Bisschop de voir s'épanouir une communauté de sentiment entre les gouvernés et les gouvernants serait un événement de nature à dissiper cette atmosphère d'hostilité à l'égard des mandataires de la Société des Nations. L'ouvrage de M. Bisschop contient en « annexes » une lettre de M. Bernard Baruch au Président Wilson, des extraits de Baker's « Woodrow Wilson and World Settlement » et les discours prononcés, le 2 juillet 1923, au Conseil de la Société des Nations, par Lord Cecil, M. Hanotaux et M. Branting.

J. STEELS.

29. — E. N. KLEFFENS, *L'Académie de droit international en 1923 et avant.* Extrait de « Grotius », Annuaire du droit international. La Haye, Martinus Nijhoff, 1924.

L'idée de la création d'un centre d'enseignement de droit international, émise il y a une vingtaine d'années, qui devait être réalisée au mois d'octobre 1914, fut reprise par ses promoteurs au lendemain de la grande guerre mondiale. Le 14 juillet 1923, l'élite intellectuelle d'un grand nombre de pays assistait à l'inauguration solennelle de l'Académie de droit international à la Haye. L'auteur esquisse la genèse de l'Académie, souligne l'importance du concours moral et financier prêté par la « Dotation Carnegie » et décrit la constitution et les rouages de cet organisme d'enseignement supérieur. Aux termes de ses statuts, l'Académie « constitue un centre de hautes études de droit international et des sciences connexes ». L'Académie ouvrit ses portes en juillet 1923 : la valeur scientifique des professeurs ayant inauguré l'enseignement de la première session, la liste des cours aussi variés que spécialisés, ainsi que le nombre d'auditeurs appartenant à trente et un Etats différents, font présager l'heureuse influence que cet organisme exercera sur l'unification de la conception du droit international.

J. STEELS.

30. — MARCEL SIBERT, *La Vie internationale du 1er novembre 1923 au 1er février 1924.* Paris, Ernest Sazot et Cie, 1924.

Cette brochure constitue le bilan de la situation internationale pendant l'année 1923 et plus particulièrement de la période allant du 1er novembre 1923 au 1er février 1924.

L'auteur y expose les principaux problèmes qui intéressent l'opinion publique internationale et examine ce que l'année 1923 nous a légué d'espoirs et d'appréhensions.

Le problème des réparations, le contrôle militaire interallié, le retour

du kronprinz en Allemagne, l'occupation de la Ruhr, les accords particuliers, le statut de Tanger, les questions de Jaworzina et de Memel et la conférence sur les formalités douanières sont autant de questions qui font l'objet de la part de l'auteur d'un examen critique.

J. STEELS.

31. — *Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie*, ouvrage commencé sous la direction de M. le prof. HATSCHECK, continué par le Dr KARL STRUPP, Walter de Gruyter, Berlin et Leipzig, 1924. Tome 1er : 5e livraison, *Droit de saisie; Genfer Zonenfrage;* 6e livraison, *Genfer Zonenfrage*; *Handelschriffe im Kriege*; 8e livraison, *Handelschiffe im Kriege*; *Kodifikation*; 9e et 10e livraisons, *Kodifikation; Lynchfall.* Tome II : 7e livraison, *Persien; Rheinland-Abkommen.*

Nous avons rendu compte ici même (cette *Revue*, 1922, p. 562, et 1923, p. 319), au fur et à mesure de leur publication, des premières livraisons du *Wörterbuch* publié sous la direction du Dr K. Strupp, privat docent à l'Université de Francfort, avec le concours de nombreux collaborateurs. L'examen des fascicules parus au cours de l'année 1924 confirme l'utilité du nouveau répertoire comme instrument de travail dans l'étude des problèmes actuels du droit international et de la diplomatie. L'ouvrage est tenu au courant des développements les plus récents du droit des gens; on y trouve une relation sommaire des causes célèbres du droit international, notamment des grandes affaires de prises maritimes. Parmi les traités plus développés qui figurent dans les dernières livraisons, il convient de signaler ceux qui sont consacrés aux conventions de la Haye de droit international privé, à la responsabilité des Etats, à la position des navires de commerce en temps de guerre, à la protection internationale du travail, à l'intervention, au droit consulaire, au problème des réparations, aux rapports du droit interne et du droit international, au droit international aérien. Des indications bibliographiques utiles, sinon toujours suffisamment complètes, accompagnent chacune des notices.

S.

32. — *La République de Saint-Marin*, par A. SOTTILE. Genève, 1924.

Actuellement on s'intéresse particulièrement aux petits Etats. Est-il rien de plus extraordinaire que cette minuscule république remontant à l'an 400? Dès le début du siècle dernier, un Français, Auger de Saint-Hippolyte (Paris, 1827) jugeait ce petit Etat assez intéressant pour lui consacrer un *Essai*, puis l'Allemand Carl (Augsbourg, 1899). Citons aussi le comte de Bruc, Boyer de Sainte-Suzanne (1883), Léon Sentupéry (Paris, 1895), sans oublier Tucker (Cambridge, 1880) et divers Italiens. Aucun n'a si magistralement résumé la curieuse organisation de Saint-

Marin que le professeur ANTONINO SOTTILE (Genève, impr. Chavannes). Il tend à démontrer que Saint-Marin jouit de sa pleine souveraineté (*contrà* DIÉNA, *Diritto internazionale pubblico*, t. I, p. 81) et n'est aucunement un *Protectorat*, comme l'insinuait FAUCHILLE (*Traité de Droit international public*, t. I, n° 181, 1912) en 1922 : le Gouvernement italien l'a solennellement déclaré le 1er avril 1923.

Le Code pénal de Saint-Marin est à peu près le nôtre; son droit civil tient du droit romain. Sa constitution est une démocratie *harmonique* (disait Bodin), c'est-à-dire très ingénieusement équilibrée.

L. de M.

AVIS

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LEYDE.

M. le Dr S. J. VISSER, juge aux Colonies néerlandaises et décédé en 1919, a légué sa fortune à l'Université de Leyde à condition que les revenus seraient employés dans l'intérêt de l'étude du droit international tant public que privé; il a stipulé en particulier que tous les trois ans une somme d'au moins 5,000 florins des Pays-Bas serait affectée à un concours international. Conformément à ces dispositions, la Faculté de Droit de l'Université de Leyde a adopté le sujet de concours suivant : *Donner une description du droit international privé d'un ou de plusieurs pays de l'Europe aux* XVIe *et* XVIIe *siècles. L'auteur doit utiliser surtout la jurisprudence et les sources locales de droit. Le choix des pays est libre.*

Les réponses devront être écrites en langue française ou néerlandaise, dactylographiées et remises avant le 1er décembre 1925 au Doyen de la Faculté de Droit de l'Université de Leyde. Chaque manuscrit devra porter une devise, qui sera reproduite sur une enveloppe cachetée jointe au manuscrit et contenant le nom et l'adresse de l'auteur.

Aux réponses qui en seront jugées dignes par la Faculté, des prix seront décernés, jusqu'à concurrence de 5,000 florins des Pays-Bas.

Dans une séance de la Faculté le Doyen ouvrira les enveloppes cachetées correspondant aux réponses couronnées et informera les auteurs des prix qui leur ont été attribués; les autres enveloppes seront brûlées séance tenante.

En portant à votre connaissance ce qui précède, en vertu d'une décision de notre Faculté, je vous serais reconnaissant de bien vouloir, de la manière qui vous paraîtra la meilleure, attirer l'attention sur le concours international.

L'ab-actis de la Faculté de Droit de l'Université de Leyde,

D. VAN BLOM.

Leyde, le 8 février 1924.

DOCUMENTS

PROTOCOLE POUR LE RÈGLEMENT PACIFIQUE DES DIFFÉRENDS INTERNATIONAUX

ADOPTÉ PAR LA CINQUIÈME ASSEMBLÉE DE LA S. D. N. LE 2 OCTOBRE 1924

Préambule.

Animés de la ferme volonté d'assurer le maintien de la paix générale et la sécurité des peuples dont l'existence, l'indépendance ou les territoires pourraient être menacés:

Reconnaissant la solidarité qui unit les membres de la communauté internationale;

Affirmant que la guerre d'agression constitue une infraction à cette solidarité et un crime international:

Désireux de faciliter la complète application du système prévu au pacte de la Société des Nations pour le règlement pacifique des différends entre les Etats et assurer la répression des crimes internationaux;

Et afin de réaliser, comme l'envisage l'article 8 du pacte, la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune,

Les soussignés, dûment autorisés à cet effet, sont convenus des dispositions suivantes :

La procédure d'arbitrage.

Article premier. — Les Etats signataires s'engagent à faire tous efforts en leur pouvoir pour l'introduction dans le pacte d'amendements conformes au sens des dispositions contenues dans les articles suivants.

Ils conviennent que ces dispositions deviendront obligatoires dans leurs rapports respectifs à la date de la mise en vigueur du présent protocole et que, vis-à-vis d'eux, l'assemblée et le conseil de la Société des Nations seront, dès lors, autorisés à exercer tous les droits et devoirs qui leur sont conférés par ce protocole.

Art. 2. — Les Etats signataires conviennent qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre, ni entre eux ni contre tout Etat qui, le cas échéant, accepterait toutes les obligations ci-après définies, excepté dans le cas de résistance à des actes d'agression ou quand ils agissent en accord avec le conseil ou l'assemblée de la Société des Nations, selon les dispositions du pacte et du présent protocole.

Art. 3. — Les Etats signataires s'engagent à reconnaître comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, la juridiction de la Cour permanente de justice internationale dans les cas visés au paragraphe 2 de l'article 36 du statut de la Cour, mais sans préjudice de la faculté pour un Etat quelconque, lorsqu'il adhérera au protocole spécial ouvert le 16 décembre 1920, prévu par ledit article, de formuler les réserves compatibles avec ladite clause.

L'adhésion à ce protocole spécial ouvert le 16 décembre 1920 devra être faite dans le délai d'un mois qui suivra la mise en vigueur du présent protocole.

Les Etats qui adhéreront au présent protocole après sa mise en vigueur devront s'acquitter de l'obligation ci-dessus dans le mois qui suivra leur adhésion.

Art. 4. — En vue de compléter les dispositions des alinéas 4, 5, 6 et 7 de l'article 15 du pacte, les Etats signataires conviennent de se conformer à la procédure suivante :

1° Si le différend soumis au conseil n'a pu être réglé par lui ainsi qu'il est prévu au paragraphe 3 dudit article 15, le conseil engagera les parties à soumettre le différend à un règlement judiciaire ou arbitral;

2° *a)* Si les parties s'y refusent, il est procédé, à la demande d'au moins l'une des parties, à la constitution d'un comité d'arbitres. Le comité sera constitué, autant que possible, par l'accord des parties;

b) Si, dans le délai que le conseil aura fixé, elles ne se sont pas entendues en tout ou en partie sur le nombre, le nom et les pouvoirs des arbitres, ainsi que sur la procédure, le conseil réglera les points en suspens. Il choisira d'urgence — en consultant les parties — les arbitres et leur président, parmi les personnes qui, par leur nationalité, leur caractère et leur expérience, lui paraîtront donner les plus hautes garanties de compétence et d'impartialité;

c) Après que les conclusions des parties auront été formulées, le comité d'arbitres, à la demande de toute partie, sollicitera, par l'entremise du conseil, sur les points de droit contestés, l'avis consultatif de la Cour permanente de justice internationale qui, dans ce cas, se réunira d'urgence;

3° Si aucune des parties ne demande l'arbitrage, le conseil reprendra l'examen du différend. Au cas où le conseil établit un rapport voté à l'unanimité de ses membres autres que les représentants de toute partie

au différend, les Etats signataires conviennent de se conformer aux solutions recommandées par lui;

4° Au cas où le conseil ne peut établir un rapport accepté par tous ses membres autres que les représentants de toute partie au différend, il soumettra le différend à l'arbitrage. Il réglera lui-même la composition, les pouvoirs et la procédure du comité d'arbitres et aura égard, dans le choix des arbitres, aux garanties de compétence et d'impartialité visées au 2° *b* ci-dessus;

5° En aucun cas ne pourront être remises en question les solutions ayant déjà fait l'objet d'une recommandation unanime du conseil acceptée par l'une des parties intéressées;

6° Les Etats signataires s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences judiciaires ou arbitrales et à se conformer, comme il a été dit à l'alinéa 3 ci-dessus, aux solutions recommandées par le conseil. Dans le cas où un Etat manquerait à ces engagements, le conseil exercera toute son influence pour en assurer le respect. S'il ne peut y réussir, il proposera les mesures qui doivent en assurer l'effet, ainsi qu'il est dit à la fin de l'article 13 du pacte. Dans le cas où un Etat, manquant à ses engagements, recourrait à la guerre, les sanctions prévues à l'article 16 du pacte, interprétées de la manière indiquée au présent protocole, lui deviendraient immédiatement applicables;

7° Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas au règlement des différends qui pourraient s'élever à la suite des mesures de guerre prises par un ou plusieurs Etats signataires en accord avec le conseil ou l'assemblée.

Art. 5. — La disposition de l'alinéa 8 de l'article 15 du pacte demeure applicable devant le conseil.

Si, pendant le cours d'une des procédures d'arbitrage prévues à l'article 4 ci-dessus, l'une des parties prétend que le différend, ou une partie du différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, les arbitres consulteront sur ce point la Cour permanente de justice internationale par l'entremise du conseil. L'avis de la Cour liera les arbitres qui se borneront, si cet avis est affirmatif, à le constater dans leur sentence.

Si la question est reconnue par la Cour permanente ou par le conseil comme étant de la compétence exclusive d'un Etat, la décision intervenue n'empêchera pas que la situation soit examinée par le conseil ou par l'assemblée, conformément à l'article 11 du pacte.

Art. 6. — Si, conformément à l'alinéa 9 de l'article 15 du pacte, le différend est porté devant l'assemblée, celle-ci aura, pour le règlement du différend, tous les pouvoirs dévolus au conseil en ce qui concerne l'essai de conciliation des parties, tel qu'il est prévu aux alinéas 1, 2 et 3 de l'article 15 du pacte et au 1° de l'article 4 ci-dessus.

A défaut de règlement amiable obtenu par l'assemblée :

Si l'une des parties demande l'arbitrage, il est procédé par le conseil à la constitution du comité d'arbitres, dans les conditions prévues au 2° de l'article 4 ci-dessus, lettres *a*, *b* et *c*;

Si aucune des parties ne demande l'arbitrage, l'assemblée reprend, avec les mêmes pouvoirs que le conseil, l'examen du différend. Les solutions recommandées par le rapport de l'assemblée, dans les conditions d'approbation prévues à la fin de l'alinéa 10 de l'article 15 du pacte, ont la même valeur et produiront les mêmes effets, en tout ce qui concerne le présent protocole, que celles recommandées par le rapport du conseil dans les conditions prévues au 3° de l'article 4 ci-dessus;

Si la majorité nécessaire ne peut être obtenue, le différend sera soumis à l'arbitrage et le conseil réglera lui-même la composition, les pouvoirs et la procédure du comité d'arbitres, comme il est dit au 4° dudit article 4.

Art. 7. — Dans le cas d'un différend s'élevant entre deux ou plusieurs Etats signataires, ceux-ci conviennent que, soit avant que le différend ait été soumis à une procédure de règlement pacifique, soit au cours d'une telle procédure, ils ne procéderont à aucune augmentation d'armements ou d'effectifs qui pourrait modifier la situation fixée par la conférence pour la réduction des armements prévue à l'article 7 du présent protocole; ils ne procéderont non plus à aucune mesure de mobilisation militaire, navale, aérienne, industrielle ou économique, ni en général à aucun acte de nature à aggraver ou à étendre le différend.

Conformément aux dispositions de l'article 11 du pacte, il est du devoir du conseil d'examiner toute plainte en violation des engagements ci-dessus, qui pourrait lui être adressée par un ou plusieurs des Etats parties au différend. Si le conseil considère que la plainte est recevable, il doit, s'il l'estime convenable, organiser des enquêtes et des investigations dans un ou plusieurs des pays intéressés. Ces enquêtes et ces investigations doivent être faites dans les délais les plus brefs, et les Etats signataires s'engagent à donner toutes facilités pour leur exécution.

Les mesures ainsi prises par le conseil sont destinées uniquement à faciliter le règlement pacifique des différends et ne doivent préjuger en rien du règlement lui-même.

Si, à la suite de ces enquêtes et investigations, une infraction quelconque aux dispositions du premier alinéa du présent article est établie, il est du devoir du conseil de sommer l'Etat ou les Etats coupables de l'infraction de la faire disparaître. Si l'Etat ou les Etats en question ne se conforment pas à cette sommation, le conseil déclare lesdits Etats coupables d'une violation du pacte ou du présent protocole et doit décider les mesures à prendre en vue de faire cesser au plus tôt une situation de nature à menacer la paix du monde.

Pour l'application du présent article, le conseil prendra sa décision à la majorité des deux tiers.

Art. 8. — Les Etats signataires s'engagent à s'abstenir de toute action qui pourrait constituer une menace d'agression contre un autre Etat.

Dans le cas où un des Etats signataires estime qu'un autre Etat procède à des préparatifs de guerre, il a le droit d'en saisir le conseil.

Celui-ci, après avoir vérifié les faits, opère comme il est dit à l'article 7, alinéas 2, 4 et 5.

Zones démilitarisées.

Art. 9. — L'existence de zones démilitarisées étant de nature à prévenir les agressions et à en faciliter la détermination sans équivoque conformément à l'article 10 ci-dessous, l'établissement de pareilles zones est recommandé entre les Etats qui y seraient également consentants, comme un moyen d'éviter une violation du présent protocole.

Les zones délimitarisées déjà existantes en vertu de certains traités ou conventions, ou qui seraient établies à l'avenir entre Etats également consentants, pourront faire l'objet d'un contrôle temporaire ou permanent, organisé par le conseil, à la demande et aux frais d'un ou de plusieurs Etats limitrophes.

Définition de l'agresseur.

Art. 10. — Est agresseur tout Etat qui recourt à la guerre en violation des engagements prévus au pacte ou au présent protocole. Est assimilé au recours à la guerre la violation du statut d'une zone démilitarisée.

Dans le cas d'hostilités engagées, est présumé agresseur, sauf décision contraire du conseil prise à l'unanimité :

1° Tout Etat qui aura refusé de soumettre le différend à la procédure pour règlement pacifique prévue aux articles 13 et 15 du pacte, complétés par le présent protocole — ou qui aura refusé de se conformer, soit à une décision judiciaire ou arbitrale, soit à une recommandation unanime du conseil — ou qui aura passé outre à un rapport unanime du conseil, à une décision judiciaire ou arbitrale reconnaissant que le différend qui s'est élevé entre lui et l'autre Etat belligérant porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cet Etat; toutefois, dans ce dernier cas, l'Etat ne sera présumé agresseur que s'il n'a pas soumis auparavant la question au conseil ou à l'assemblée, conformément à l'article 11 du pacte;

2° Tout Etat qui aura violé une des mesures provisoires prescrites par le conseil pendant la période de procédure, visées à l'article 7 du présent protocole.

Hors les hypothèses visées aux 1° et 2° du présent article, si le conseil n'a pu déterminer dans le plus bref délai l'agresseur, il aura l'obligation

de prescrire aux belligérants un armistice dont il fixera les conditions à la majorité des deux tiers et dont il surveillera l'observation.

Tout belligérant ayant refusé l'armistice ou en ayant violé les conditions sera réputé agresseur.

Le conseil enjoindra aux Etats signataires d'appliquer sans retard contre l'agresseur les sanctions visées à l'article 11 du présent protocole, et tout Etat signataire, ainsi requis, sera dès lors fondé à exercer les droits d'un belligérant.

Application immédiate des sanctions.

Art. 11. — Dès que le conseil a fait aux Etats signataires l'injonction prévue au dernier alinéa de l'article 10 du présent protocole, les obligations desdits Etats en ce qui concerne les sanctions de toute nature visées aux alinéas 1 et 2 de l'article 16 du pacte deviennent immédiatement opérantes afin que ces sanctions puissent porter leurs effets contre l'agresseur sans aucun retard.

Ces obligations doivent être interprétées en ce sens que chacun des Etats signataires est tenu de collaborer loyalement et effectivement pour faire respecter le pacte de la Société des Nations et pour s'opposer à tout acte d'agression dans la mesure que lui permettent sa situation géographique et les conditions spéciales de ses armements.

Conformément à l'alinéa 3 de l'article 16 du pacte, les Etats signataires prennent l'engagement, individuel et collectif, de venir à l'aide de l'Etat attaqué ou menacé, et de se prêter un mutuel appui, grâce à des facilités et à des échanges réciproques, en ce qui concerne le ravitaillement en matières premières et denrées de toute nature, les ouvertures de crédit, les transports et le transit et, à cet effet, de prendre toutes mesures en leur pouvoir pour maintenir la sécurité des communications terrestres et maritimes de l'Etat attaqué ou menacé.

Si les deux parties au différend sont agresseurs au sens de l'article 10, les sanctions économiques et financières s'appliquent à l'une et à l'autre.

Art. 12. — En raison de la complexité des conditions dans lesquelles le conseil pourrait être appelé à remplir les fonctions visées à l'article 11 ci-dessus concernant les sanctions économiques et financières et pour préciser les garanties qui sont offertes par le présent protocole aux Etats signataires, le conseil invitera immédiatement les organisations économiques et financières de la Société des Nations à procéder à une étude et à soumettre un rapport sur la nature des dispositions à prendre pour mettre en vigueur les sanctions et mesures de coopération économique et financière, visées à l'article 16 du pacte et à l'article 11 du présent protocole.

En possession de ces informations, le conseil établira par ses organismes compétents :

1° Les plans d'action destinés à faire jouer les sanctions économiques et financières contre un Etat agresseur;

2° Les plans de coopération économique et financière entre un Etat attaqué et les divers Etats lui portant assistance,

Et il communiquera ces plans aux membres de la Société et aux autres Etats signataires.

Art. 13. — Eu égard aux sanctions militaires, navales et aériennes dont l'application éventuelle est prévue à l'article 16 du pacte et à l'article 11 du présent protocole, le conseil aura qualité pour recevoir les engagements d'Etats déterminant par avance les forces militaires, navales et aériennes que ces Etats pourraient faire intervenir immédiatement afin d'assurer l'exécution des obligations dérivant à ce sujet du pacte et du présent protocole.

Dès que le conseil a fait aux Etats signataires l'injonction prévue au dernier alinéa de l'article 10 ci-dessus, ces Etats peuvent en outre faire entrer en ligne, suivant les accords antérieurement faits, leurs forces militaires, navales et aériennes au secours d'un Etat particulier, victime de l'agression.

Les accords visés au précédent alinéa sont enregistrés et publiés par le secrétariat de la Société des Nations; ils restent ouverts à tout Etat membre de la Société, qui voudrait y accéder.

Art. 14. — Le conseil a seul qualité pour déclarer qu'il y a lieu de faire cesser l'application des sanctions et de rétablir les conditions normales.

Art. 15. — Pour répondre à l'esprit du présent protocole, les Etats signataires conviennent que la totalité des frais de toute opération d'ordre militaire, naval ou aérien, entreprise pour la répression d'une agression, conformément aux termes de ce protocole, ainsi que la réparation de tous dommages subis par les personnes civiles ou militaires, et de tous dommages matériels occasionnés par les opérations de part et d'autre, seront supportés par l'Etat agresseur jusqu'à l'extrême limite de sa capacité.

Toutefois, vu l'article 10 du pacte, il ne pourra, comme suite à l'application des sanctions visées au présent protocole, être porté atteinte en aucun cas à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique de l'Etat agresseur.

Art. 16. — Les Etats signataires conviennent qu'en cas de différend entre un ou plusieurs parmi eux et un ou plusieurs Etats non signataires du présent protocole étrangers à la Société des Nations, ces Etats étran-

gers seront invités, aux conditions prévues à l'article 17 du pacte, à se soumettre aux obligations acceptées par les signataires du présent protocole aux fins de règlement pacifique.

Si l'Etat invité, refusant d'accepter lesdites conditions et obligations, recourt à la guerre contre un Etat signataire, les dispositions de l'article 16 du pacte, telles qu'elles sont précisées par le présent protocole, lui sont applicables.

Conférence pour la réduction des armements.

Art. 17. — Les Etats signataires s'engagent à prendre part à une conférence internationale pour la réduction des armements, qui devra être convoquée par le conseil et qui se réunira à Genève le lundi 15 juin 1925. Tous autres Etats, membres ou non de la Société, seront invités à cette conférence.

En vue de la convention de la conférence, le conseil préparera, en tenant compte des engagements prévus aux articles 11 et 13 du présent protocole, un programme général pour la réduction et la limitation des armements qui sera mis à la disposition de cette conférence et communiqué aux gouvernements le plus tôt possible, et au plus tard trois mois avant la réunion.

Si au moins la majorité des membres représentés en permanence au conseil et dix autres membres de la Société n'ont pas déposé leur ratification pour le 1er mai 1925, le secrétaire général de la Société devra prendre immédiatement l'avis du conseil pour savoir s'il doit annuler les invitations ou simplement ajourner la conférence jusqu'à ce que des ratifications aient été déposées en nombre suffisant.

Dispositions générales et ratifications.

Art. 18. — Toutes les fois que, dans l'article 10 ou dans toutes autres dispositions du présent protocole, il est fait mention d'une décision du conseil, elle s'entend dans le sens de l'article 15 du pacte, à savoir que le vote des représentants des parties ne compte pas dans le calcul de l'unanimité ou de la majorité requise.

Art. 19. — A défaut de stipulations expresses, le présent protocole n'affecte pas les droits et les obligations des membres de la Société des Nations, tels qu'ils résultent du pacte.

Art. 20. — Tout différend relatif à l'interprétation du présent protocole sera soumis à la Cour permanente de justice internationale.

Art. 21. — Le présent protocole, dont les textes français et anglais feront foi, sera ratifié.

Le dépôt des ratifications sera effectué au secrétariat de la Société des Nations le plus tôt qu'il sera possible.

Les Etats dont le gouvernement a son siège hors d'Europe auront la faculté de se borner à faire connaître au secrétariat de la Société des Nations que leur ratification a été donnée et, dans ce cas, ils devront en transmettre l'instrument aussitôt que faire se pourra.

Dès que la majorité des membres représentés en permanence au conseil et dix autres membres de la Société auront déposé ou effectué leur ratification, un procès-verbal sera dressé par le secrétariat pour le constater.

La mise en vigueur du protocole aura lieu après que ce procès-verbal aura été dressé et dès que le plan de réduction des armements aura été adopté par la conférence prévue à l'article 17.

Si, dans un délai à fixer par ladite conférence après l'adoption du plan de réduction des armements, ce plan n'a pas été exécuté, il appartiendra au conseil de le constater; par l'effet de cette constatation le présent protocole deviendra caduc.

Les conditions en vertu desquelles le conseil pourra constater que le plan établi par la conférence internationale pour la réduction des armements n'a pas été exécuté et que, par conséquent, le présent protocole est devenu caduc, seront définies par la conférence elle-même.

Tout Etat signataire qui ne se conformerait pas, après l'expiration du délai fixé par la conférence, au plan adopté par elle, ne pourra bénéficier des dispositions du présent protocole.

En foi de quoi les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent protocole.

Fait à Genève, le octobre, mil neuf cent vingt-quatre, en un seul exemplaire qui restera déposé dans les archives du secrétariat de la Société des Nations et qui sera enregistré par lui à la date de son entrée en vigueur.

LE PROTOCOLE DE GENÈVE

PAR

Raf. ERICH

Ancien Président du Conseil des Ministres de Finlande
Professeur à l'Université de Helsingfors
Associé de l'Institut de droit international.

I. — *Les origines et l'importance de l'œuvre accomplie.*

Le Protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux élaboré dans un délai relativement très bref et adopté par la cinquième Assemblée, se présente, pour ainsi dire, comme le successeur du projet d'un traité d'assistance mutuelle qui, par une résolution de la quatrième Assemblée, fut soumis à l'examen des Gouvernements, mais dont le sort tragique est trop bien connu pour avoir besoin d'être plus longuement commémoré. Abstraction faite d'autres considérations, les espérances que beaucoup d'Etats avaient fondées sur la conclusion de ce traité semblaient obliger les forces dirigeantes de la Société des Nations de dédommager ces Etats de la caducité de celui-ci, c'est-à-dire de présenter, au lieu et place du projet abandonné, quelque chose de plus mûri, de plus durable devant les vicissitudes de la vie internationale. Il n'est pas excessif de dire que le sort du futur Protocole sera une épreuve très sérieuse de la solidité et de la vitalité de la Société des Nations elle-même : au cas où cette tentative d'une organisation plus effective ne tiendrait pas contre les aspirations individualistes des Etats, la confiance des Etats secondaires, sérieusement attachés à l'idée de la collaboration pacifique, serait gravement ébranlée. Et elle le serait à juste titre.

Aussi le Protocole se présente-t-il sous un aspect beaucoup plus impératif que l'ancien projet de traité d'assistance mu-

tuelle. Tandis que celui-ci n'était vraiment qu'un projet, susceptible d'être soumis à des modifications considérables, le nouveau Protocole constitue une œuvre accomplie, qui doit être signée et ratifiée telle quelle (sauf la possibilité de réserves spéciales dont, toutefois, ni le texte du Protocole lui-même, ni le rapport général ne fait aucune mention) ou bien simplement rejeté. Or, si les engagements sont déjà fixés, la mise en vigueur du Protocole, d'abord, et sa validité, ensuite, n'en sont pas moins soumises à des conditions de caractère soit suspensif, soit résolutoire. La mise en vigueur du Protocole n'aura lieu qu'après que le procès-verbal relatif aux ratifications aura été dressé et dès qu'un plan de réduction des armements aura été adopté par la Conférence pour la réduction des armements, conférence prévue à l'article 17. D'autre part, même après la mise en vigueur du traité, le danger de sa caducité subsiste d'après l'alinéa 6 de l'article 21.

La nécessité d'une organisation plus solide et plus effective que celle établie par le Pacte, telle que cette organisation s'est développée après les premiers temps pleins d'éclat et d'activité, cette nécessité s'impose indubitablement aux nations. Les déclarations de MM. Herriot et R. MacDonald n'auraient pas trouvé un retentissement si profond dans l'Assemblée entière si la déception devant l'état réel du monde, la conviction de la nécessité d'une organisation meilleure et, enfin, l'angoisse devant les horreurs d'une nouvelle guerre mondiale, une guerre qui engendrerait, sans doute, une alliance impure et néfaste avec les forces destructives du bolchévisme, n'agitaient si profondément l'esprit des peuples et de leurs représentants. C'est sous l'impulsion de ces idées que les commissions, la première et la troisième, se sont adonnées en toute sincérité et avec tant de bonne volonté au travail et qu'elles sont parvenues à accomplir, en peu de temps, une tâche vraiment remarquable. Certes, l'influence réelle des Grandes Puissances s'est montrée prédominante, décisive, peut-être plus que jamais, mais elle a été acceptée cette fois comme une nécessité, nécessité même salutaire, autant qu'elle servait les intérêts de l'organisation internationale. La satisfaction avec laquelle fut salué le Protocole et le rapport y relatif aurait été plus vive encore si, après l'échec antérieur

du traité d'assistance mutuelle, l'appréhension d'une nouvelle déception ne s'y était pas mêlée.

Un avenir prochain donnera-t-il raison aux partisans de l'organisation internationale, aux collaborateurs du Protocole, ou bien à ceux qui prédisent la vanité de tout effort sortant des limites de l'ancienne diplomatie? La solution dépend en premier lieu des Grandes Puissances; c'est sur elles que pèse une lourde responsabilité. Sans méconnaître les mérites de la Société des Nations, on est fondé à dire que c'est surtout grâce au prestige que lui vaut son programme et grâce à l'idée même qu'elle représente, beaucoup plus que grâce à l'activité exercée par elle jusqu'ici, que la Société des Nations a pu jouer un rôle important. Or, la Société n'a pas trop à risquer. Le désarmement général est resté lettre morte; le règlement judiciaire et l'arbitrage n'ont pas trouvé le développement désiré. Les garanties de sécurité font défaut — ce ne fut que sous une pression peu justifiable que la plupart des Etats secondaires s'abstinrent, à contre-cœur, d'un vote contre la fameuse interprétation de l'article 10 du Pacte qui échoua à la quatrième Assemblée par la résistance d'un seul Etat. Quoi qu'on pense du traité d'assistance mutuelle, son sort n'a pas contribué à augmenter le crédit et l'autorité de la Société des Nations. Certes, on peut prétendre, théoriquement, qu'il est possible de remplacer, éventuellement, le Protocole par un nouveau système. En réalité, un nouvel effort à entreprendre après l'échec éventuel du Protocole présenterait d'extrêmes difficultés. Le découragement qu'entraînerait cette fatalité amènerait trop facilement l'opinion publique à la conviction que les tentatives de la Société des Nations ne doivent pas être prises au sérieux, soit parce que la bonne volonté fait défaut, soit parce que la tâche elle-même dépasse les forces humaines, et se trouve en dehors du domaine des possibilités.

II. — *Le Pacte et le Protocole.*

La mise en vigueur du nouveau système faisant l'objet du Protocole fut considérée, à juste titre, comme une tâche pratique et urgente. L'introduction de ce système par la voie d'amendements au Pacte se serait heurtée à des difficultés presque insur-

montables, l'expérience ayant démontré que cette voie demeure toujours très peu praticable. On a dû choisir un moyen plus efficace, celui qui consistait à coordonner en quelque sorte les deux systèmes, c'est-à-dire à créer une certaine dualité en dedans de la Société des Nations.

Cette coordination ne devrait d'ailleurs subsister que provisoirement, c'est-à-dire jusqu'à ce que tous les Membres de la Société auraient adhéré au Protocole. Quant au fond, il y a une coïncidence complète entre les deux actes, le Pacte et le Protocole. Il suffit de considérer le préambule de celui-ci : le nouvel acte y est présenté comme le complément du Pacte, destiné à faciliter l'application du système du Pacte. Maintes dispositions du Protocole se rapportent directement à des articles du Pacte; il en est ainsi des articles 4, 11, 12, 15, etc. Le Protocole doit faciliter l'application de certaines parties du Pacte et réaliser la réduction des armements prévue à l'article 8 de celui-ci. Quant à la détermination de la guerre comme un crime international, il y a là une innovation, un élargissement, le Protocole allant plus loin que le Pacte. L'établissement de ce nouveau principe amène certaines conséquences qui seront discutées plus loin; ici, il suffit de constater que le Protocole s'occupe justement des mêmes problèmes que le Pacte et qu'il se présente dans le même champ d'activité que celui-ci.

Or, l'indépendance de fait, établie entre les deux actes, impliquera, au sein de la Société, une dualité moins accentuée, moins substantielle et moins désavantageuse, sans doute, que celle fondée sur le projet de traité d'assistance mutuelle, mais qui aura cependant une portée pratique aussi longtemps que les dispositions se référant au Pacte n'y auront pas été introduites et ne seront pas devenues le domaine commun de la Société des Nations. Que les rapports entre Membres signataires du Protocole et Membres non signataires demeurent soumis uniquement au Pacte, rien de plus naturel en principe; mais il faut remarquer que le système des *présomptions* pour la détermination de l'agresseur est appelé à jouer non seulement envers les Etats signataires du Protocole, mais aussi soit au profit, soit contre un Etat lié uniquement par le Pacte, puisque tout Etat qui recourt à la guerre en violation d'un engagement prévu au

Pacte, sera réputé agresseur bien que, en signant le Pacte, il ne se soit pas engagé à subir les conséquences d'un tel système. En effet, la connexion entre le Pacte et le Protocole est telle que, malgré qu'en principe les rapports entre signataires et non signataires restent soumis uniquement au Pacte, les Membres restés étrangers au Protocole n'en subiront pas moins certaines de ses conséquences.

Le Protocole crée, en outre, une dualité à l'*extérieur*. D'après la résolution de l'Assemblée du 2 octobre 1924, le Protocole sera ouvert à la signature des Etats, qu'ils soient Membres de la Société des Nations ou non, et le rapport (p. 6) prévoit *expressis verbis* que « le Protocole subsistera complet dans les rapports des Etats signataires Membres de la Société des Nations et des Etats signataires étrangers à la Société ou entre Etats rentrant dans cette dernière catégorie ».

Cette dualité s'explique surtout par la tendance naturelle et respectable d'amener des Etats se trouvant en dehors de la Société des Nations à prendre part à la conférence pour la réduction des armements, ainsi qu'à accepter le programme qui aura été élaboré par elle. Il serait toutefois étonnant si un Etat important consentait *sua sponte*, à assumer des obligations de cette nature sans vouloir en même temps participer aux avantages offerts par les dispositions du Protocole. Or, dès qu'un Etat étranger se trouve disposé à entrer dans cette communauté, il serait bien surprenant qu'ayant signé le Protocole, il puisse demeurer toujours en dehors de la Société des Nations. On ne saurait s'imaginer qu'un Etat, surtout un Etat important, consentirait à conférer des attributions primordiales à un organe international, savoir au Conseil de la Société des Nations, tout en restant non seulement exclu de toute participation active à son fonctionnement, mais même sans possibilité de prendre part à sa création. Pour des raisons beaucoup moins importantes les Etats se montrent soucieux du maintien de leurs droits de souveraineté.

On est donc, semble-t-il, fondé à supposer que la dualité extérieure, si peu compatible avec les principes généraux, ne deviendra jamais pratique, c'est-à-dire qu'il n'y aura pas d'Etats parties au Protocole, mais étrangers à la Société des Nations.

III. — *L'interdiction de la guerre d'agression.*

D'après le Pacte, comme le fait observer le rapporteur M. Politis, il y a des guerres prohibées, il y a des guerres légales. Or, à l'avenir, dans la communauté constituée par les Etats signataires du Protocole, le déclenchement d'une guerre sera toujours une chose illicite, impliquant une culpabilité, un crime international. Il n'est pas hors du domaine des possibilités que lorsque deux Etats se font la guerre, ni l'un ni l'autre ne viole, par là même, les droits de la partie adverse, puisque tous deux préfèrent la guerre à toute procédure pacifique. Or, même si tous les deux tiennent à se battre, pareil événement sera toujours, d'après le Protocole, une affaire d'une portée générale et qui intéresse les autres signataires, de sorte qu'il leur incombe de réagir contre cette lutte individuelle.

Quels seront donc, sur ce point, les rapports entre signataires et non signataires? L'article 2 déclare que les Etats signataires doivent également s'abstenir de recourir à la guerre contre tout Etat qui, le cas échéant, accepterait toutes les obligations ci-après définies. Ce que veut dire cette disposition n'est pas suffisamment clair, au moins à première vue. Une acceptation expresse des obligations dérivant du Protocole n'y est prévue qu'à l'article 16, où il s'agit du différend entre un ou plusieurs Etats signataires et un ou plusieurs Etats non signataires, *étrangers à la Société des Nations.* L'Etat étranger doit être invité, aux conditions prévues à l'article 17 du Pacte, à se soumettre aux obligations acceptées par les signataires. Or, en ce qui concerne les Etats non signataires qui sont *Membres de la Société*, il n'y a pas de clause correspondante.

Devant l'assertion catégorique du rapport (p. 6) que les rapports entre Membres de la Société signataires et Membres non signataires resteront soumis uniquement au Pacte, on pourrait conclure, premièrement : qu'il n'y aura pas possibilité pour un Membre non signataire, d'accepter, *in casu*, les obligations fondées sur le Protocole, bien qu'un tel parti soit ouvert à un *extraneus;* deuxièmement, qu'une guerre entre un Membre signataire et un Membre non signataire — supposons une guerre légale d'après le Pacte — ne se prêterait à aucun

examen, selon le Protocole, et ne tomberait aucunement sous ses dispositions. Il n'en est rien. D'après le Protocole, le système relatif à la définition de l'agresseur prétend à une portée, une applicabilité *universelle*. « Est agresseur tout Etat qui recourt à la guerre en violation des engagements prévus au Pacte ou au présent Protocole » (art. 10, al. 1er). Sans doute, un Etat non signataire ne peut pas violer le Protocole, mais le Protocole lui fait, le cas échéant, subir l'effet des présomptions établies par l'article 10. S'il se trouve en guerre avec un autre Etat sans qu'aucune des présomptions visées à l'alinéa 2 de l'article 10 lui soit applicable, il tombera sous l'hypothèse générale ou subsidiaire de l'alinéa 3. Si, comme cela ressort du rapport (p. 13), un Etat non signataire et non Membre de la Société qui se trouve en guerre avec un signataire (ou bien avec un Membre non signataire) ne doit échapper ni à l'examen du Conseil relatif à la détermination de l'agresseur ni aux conséquences d'une agression, à plus forte raison un Membre de la Société des Nations ne pourra se soustraire à l'examen prévu à l'article 10, même si les dispositions du Pacte n'y jouent pas.

En d'autres mots : le système général du Protocole est fondé sur cette idée que toute guerre, dans laquelle se trouve engagé un Etat Membre de la Société, signataire ou non du Protocole, avec un autre Etat quelconque, intéressera le Conseil et qu'il doit être possible, dans tous les cas, de constater soit à l'aide d'une présomption, soit d'après un examen du fond, laquelle des parties belligérantes est l'agresseur, bien entendu avec la possibilité d'attribuer cette qualité à plus d'un seul. On pourrait le résumer en disant que toute guerre entreprise soit *par*, soit *contre* un Membre de la Société des Nations, est considérée, du point de vue du Protocole, comme un crime international.

La guerre individuelle étant interdite, parce que l'agression est condamnée, il va de soi que le droit de légitime défense demeure entier, bien plus que dans le rapport (p. 6) la résistance aux actes d'agression est reconnue comme un devoir de tout Etat. On peut conclure de là qu'un Etat particulier ne saurait, de son propre chef et sans un règlement général, réduire ses moyens de défense d'une manière qui le priverait d'avance de toute possibilité de se défendre.

De ce principe il résulte aussi que lorsqu'un Etat dispose de sa force armée en accord avec le Conseil ou l'Assemblée, selon les dispositions du Pacte ou du Protocole, il ne peut être question d'y voir une guerre de la part de cet Etat. Ce n'est pas uniquement l'exécution des sanctions militaires qui entre ici en ligne, mais aussi le cas où un Etat est autorisé par l'un ou l'autre des dits organes à disposer individuellement de ses forces, par exemple s'il s'agit de l'exécution d'un jugement ou d'une sentence arbitrale, lorsque la partie adverse refuse de s'y conformer.

On ne peut que regretter que le Protocole ne s'occupe que du recours *à la guerre* sans considérer l'emploi de la force armée en général. Toutefois, un tel élargissement se serait, probablement, heurté à des difficultés très sérieuses ; il a dû rester réservé à l'œuvre d'organisation ultérieure.

IV. — *Le règlement judiciaire et l'arbitrage.*

Etant donné que le Protocole interdit la guerre proprement individuelle, notamment toute guerre d'agression, et qu'il s'efforce d'assurer le règlement de tous différends internationaux par des moyens pacifiques, l'hésitation d'un grand nombre d'Etats à adhérer au Statut de la Cour permanente perd beaucoup de son importance. Pourquoi ne pas avoir recours à l'organe de la juridiction internationale suprême si, en tout cas, il y a une obligation de se soumettre à une procédure de solution pacifique, ainsi qu'une interdiction de faire la guerre? Toutefois, pour rendre acceptable le principe de la juridiction obligatoire de la Cour, il a fallu aller jusqu'à l'extrême limite de l'interprétation. Aussi a-t-on insisté, à l'article 3, alinéa 1er, sur la faculté d'un adhérent de formuler des réserves compatibles avec l'article 36, paragr. 2, du Statut de la Cour, et dans le rapport (p. 7) se trouve même l'assertion que la souplesse du texte « autorise toutes les réserves ». A ce sujet le rapport applique, peut-être une interprétation un peu trop large ou bénigne en permettant non seulement le morcellement d'une catégorie de différends énumérés à l'article 36 du Statut, mais aussi l'exclusion, entre autres, des différends relatifs à l'interprétation des

traités politiques, notion très vague et indéfinie. Quant à la possibilité d'une clause excluant, d'une manière générale, de l'application de l'article 36, les différends d'ordre politique, M. Henri Rolin a eu le mérite de démontrer que les quatre catégories qui y sont énumérées ne comprennent que des conflits d'ordre juridique, de sorte que celui qui se déclarerait prêt à adhérer à la clause facultative, sous la réserve expresse de l'exclusion des différends de nature politique, agirait contrairement au sens même de cette disposition. Si, par conséquent, un Etat déclarait vouloir faire une exception relative aux traités politiques, cela équivaudrait à dire qu'il veut écarter le règlement judiciaire des questions *juridiques* provenant d'un traité politique.

D'ailleurs, la Cour permanente connaissant toujours elle-même de sa propre compétence, en vertu de l'article 36 du Statut, c'est en dernier lieu à elle de juger de la compatibilité d'une réserve quelconque avec la clause facultative, ainsi que de la portée des catégories de différends visées par cette réserve.

La connexité entre le Protocole et le Statut de la Cour est établie dans la forme assez curieuse que l'article 3 du Protocole prescrit aux Etats signataires un *pactum de contrahendo*, c'est à-dire l'obligation d'adhérer au Protocole spécial ouvert le 16 décembre 1920, prévu par l'article 36 du Statut de la Cour. Par conséquent, la ratification du Protocole de 1924 ne remplace pas l'adhésion au Protocole de 1920, mais il implique l'engagement d'y adhérer. Le rapport (p. 8) constate que la reconnaissance de la clause facultative de l'article 36 du Statut subsiste à l'égard de tout Etat qui y aurait adhéré, même si le Protocole de 1924 devenait caduc; un Etat qui voudrait subordonner la durée de son adhésion à la clause facultative à celle du Protocole doit le stipuler expressément.

Le rapport affirme le principe, qui a une grande importance pour les traités d'arbitrage et de conciliation entre les Etats particuliers, à savoir que les pays signataires du Protocole conservent la pleine liberté de convenir qu'avant de recourir à la Cour ils soumettront un différend éventuel à une procédure spéciale de conciliation ou d'arbitrage.

Le mécanisme établi par l'article 4 est un véritable petit chef-d'œuvre juridique. Sans laisser aucune fissure, il prévoit

la solution sûre et infaillible d'un différend. A ce point de vue, il comporte un complément nécessaire au Pacte qui, on le sait, a laissé en dehors du règlement par les moyens pacifiques, un nombre considérable de différends. Le Protocole a pris soin d'engager les Etats à faire résoudre leurs différends qui ne rentrent pas dans la compétence obligatoire de la Cour, soit par l'arbitrage, soit par le Conseil. L'arbitrage pourra entrer en fonction, soit par un accord des parties, soit à la demande de l'une d'entre elles, soit parce qu'il est prescrit par le Conseil.

La solution d'un différend par un jugement ou par une sentence arbitrale ne se présente pas comme le seul moyen de règlement décisif appartenant au nouveau système. A la différence du Pacte, dont l'article 15 ne connaît pas de recommandations proprement obligatoires, le Protocole introduit la décision du Conseil ayant force obligatoire. Toutefois, un rapport du Conseil n'aura ce caractère que s'il est adopté à l'unanimité; faute d'unanimité, le Conseil doit soumettre le différend à l'arbitrage par lequel il ne peut pas ne pas être résolu, abstraction faite de l'éventualité que le différend serait reconnu comme étant de la compétence exclusive d'une Partie.

La solution par le Conseil se présente comme subsidiaire aussi en ce sens que toute partie aura, de préférence, le recours à l'arbitrage; avant de s'exposer à une décision du Conseil, elle pourra toujours avoir recours à une procédure arbitrale. Ainsi, il n'y a pas d'échappatoire : dans le cas où la Cour n'a pas été saisie du différend, celui-ci doit nécessairement être réglé soit par l'arbitrage, soit par le Conseil.

Dans ces conditions, l'arbitrage se présente avec un caractère sensiblement différent de sa définition actuelle, qui implique un règlement des litiges entre Etats par *des juges de leur choix*. Toutefois, l'idée qui se trouve à la base de l'arbitrage dans son sens traditionnel n'a pas tout à fait disparu dans le nouveau système qui y fait entrer le Conseil comme force motrice, étant donné que celui-ci ne doit procéder à la constitution d'un comité d'arbitrage qu'après avoir consulté les Parties sur le nombre, le nom et les pouvoirs des arbitres.

L'arbitrage a-t-il changé de caractère dans son essence même? D'après la première Convention de la Haye de 1907 (art. 37),

l'arbitrage est fondé sur la base du respect du droit. Sur le sens de cette disposition, il y a une certaine divergence d'opinions, notamment en ce qui concerne la relation entre les règles de droit strict et les principes de l'équité. Que ceux-ci, faute de disposition expresse en sens contraire, doivent toujours être pris en considération, paraît hors de doute. Cela ne veut point dire que les arbitres accompliraient simplement le rôle d'amiables compositeurs, ce qui est plutôt l'affaire de la conciliation. Le texte lui-même ne dit rien sur les règles qui doivent servir de base à la sentence, mais le rapport (p. 9) prévoit la plus large faculté d'agir sur ce point, d'après les circonstances, jusqu'à la solution transactionnelle proprement dite. La souplesse ainsi reconnue à la solution arbitrale forme, pour ainsi dire, une transition entre la libre appréciation du Conseil et la fonction essentiellement juridictionnelle des arbitres, telle qu'elle se présente dans sa forme ordinaire.

Après que les conclusions des Parties auront été formulées, le Comité d'arbitres, à la demande de toute Partie, sollicitera, par l'entremise du Conseil, l'avis consultatif de la Cour. On a, par conséquent, élargi les conditions requises d'après l'article 14 du Pacte, pour la demande d'un avis de la Cour. Ce droit appartiendra dans ce cas, en réalité, aux arbitres, le Conseil ne servira que d'intermédiaire pour transmettre la demande à la Cour. Conformément à la nature même d'un avis consultatif, il est constaté dans le rapport (p. 9) qu'il ne liera pas les arbitres en droit, encore que sa valeur scientifique doive exercer une influence sur leur sentence. Au contraire, la Cour s'est montrée disposée à attribuer à un avis consultatif, notamment s'il se réfère à une contestation actuelle, à peu près la même valeur qu'à un jugement. Cela ressort notamment de quelques actes relatifs à l'organisation de la Cour [1], ainsi que de l'argumentation dans le « non-avis » sur la question de la Carélie orientale.

[1] Voir surtout l'Aide-Mémoire sur la question des avis consultatifs présenté par M. Moore (Série D, *Actes et Documents relatifs à l'organisation de la Cour*, n° 2, pp. 383 et suiv.), où se trouve émise l'opinion que le fait de donner des avis consultatifs entendus comme des opinions ne présentant aucun caractère obligatoire, soit sur des différends actuellement nés, soit sur des points théoriques, n'est pas une fonction qui convienne à une Cour de justice. Toutefois, cette opinion n'a pas été formellement adoptée par la Cour.

Au cas où la Cour s'est prononcée sur un point qui lui a été soumis pour avis et que les arbitres ont reconnu l'opinion y exprimée comme bien fondée, se pourront-ils toutefois départir de cette opinion? Il paraît que non, à moins qu'ils ne soient autorisés à aller jusqu'à l'extrême limite de la solution conciliatrice ou transactionnelle.

Le Protocole connaît toutefois un cas où la Cour, consultée par les arbitres, rendra un avis qui les liera en droit, savoir lorsque, d'après l'alinéa 2 de l'article 5, une partie prétend, devant le Comité d'arbitres, que le différend, ou une partie du différend, porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie. Dans ce cas, la Cour fera fonction, à très juste titre, de tribunal suprême de compétence, statuant sur les limites de la juridiction internationale. Le Conseil se trouvant devant cette exception n'est, ni en vertu de l'article 15, alinéa 8, du Pacte, ni en raison du Protocole, expressément *obligé* ni de s'adresser à la Cour, ni de se conformer à l'avis de celle-ci. Toutefois, si une instance juridictionnelle doit dans un tel cas consulter la Cour, à plus forte raison le Conseil, organe politique, le fera toujours, même sans y être obligé en droit.

Le Comité d'arbitres, ayant reçu l'avis de la Cour par lequel l'exception d'incompétence soulevée par une Partie a été résolue en sens affirmatif, se bornera à le constater. Bien que, dans ce cas, les arbitres ne rendent aucune sentence, ni sur le fond du différend, ni même sur la question de compétence, celle-ci ayant été résolue par la Cour, l'article 5 dit qu'ils le constateront *dans leur sentence*, expression qui implique la force de la chose jugée.

Lorsque, conformément à l'alinéa 9 de l'article 15 du Pacte, le différend a été porté devant l'Assemblée, celle-ci aura tous les pouvoirs dévolus au Conseil en ce qui concerne la conciliation des Parties. Toutefois, des raisons d'ordre pratique exigent que la constitution du Comité d'arbitres appartienne toujours au Conseil.

* * *

L'éminent homme d'Etat M. Bénès assure (p. 20) que le système de règlement pacifique embrasse tous les conflits susceptibles de se produire; il n'aurait laissé aucune porte ouverte,

aucune lacune, aucune fissure par où pût se glisser telle ou telle mesure de force.

L'éminent juriste M. Politis constate (p. 10) qu'il a été nécessaire d'accompagner le principe concernant le règlement pacifique des différends de quelques exceptions qui constituent des fins de non-recevoir.

La description de M. Politis est, sans doute, plus exacte, plus précise. Certes, en ce qui concerne des litiges considérés susceptibles d'une solution judiciaire, arbitrale ou conciliatrice (par le Conseil), le système est complet et sans lacune, mais il y a nombre de conflits restés en dehors de ces catégories de différends. En effet, rien ne serait plus erroné que de prétendre que le Protocole aurait voulu, par les dites exceptions, ouvrir des portes de derrière à la guerre. Au contraire, si l'on a exclu certaines questions du domaine du règlement par des moyens pacifiques organisés, on a voulu les traiter en questions qui ne doivent point être soulevées; à plus forte raison, toute tentative de les faire résoudre par la pure force doit être considérée comme interdite.

Tout en admettant cela, on ne saurait contester qu'*en réalité* les catégories exclues pourraient, sous certaines conditions, donner naissance à un conflit armé, justement parce qu'il n'y a pas moyen de soumettre un différend déterminé à une procédure de droit. Il est utile de les examiner de plus près.

« En aucun cas ne pourront être remises en question les solutions ayant déjà fait l'objet d'une recommandation unanime du Conseil, acceptée par l'une des Parties intéressées » (art. 4, 5°). Cela veut dire qu'une recommandation unanime du Conseil aura la force de la chose jugée. La condition additionnelle : « acceptée par l'une des Parties intéressées » semble plus ou moins superflue. Certes, il peut arriver que le Conseil ou la Société des Nations n'ait aucun intérêt spécial à voir définitivement décidée une question dont la solution ne satisfait ni l'une ni l'autre des Parties, mais il y a d'autres cas qui se présentent sous un aspect différent. Il est d'ailleurs fort intéressant de remarquer que cette disposition ne s'applique qu'aux recommandations unanimes du Conseil faites directement, selon le paragraphe 3 de l'article 15 du Pacte, savoir avant que la faculté d'avoir recours à l'arbitrage se soit présentée aux Parties; au contraire, si le

Conseil — les parties n'ayant pas demandé l'arbitrage — *a repris* l'examen du différend (art. 4, 3° du Protocole), les Etats signataires sont convenus d'avance de se conformer aux solutions recommandées par lui, de sorte qu'un rejet de la recommandation n'entre pas en question. Par conséquent, il convient de constater que la qualité de la chose jugée a été reconnue aussi à une recommandation unanime du Conseil prise au premier degré (directement), dans le cas où elle a été acceptée par l'une des Parties (1).

D'après l'alinéa 7, les dispositions de l'article 4 ne s'appliquent pas au règlement des différends qui pourraient s'élever à la suite des mesures de guerre prises par un ou plusieurs Etats signataires. On peut, sans doute, faire valoir des considérations en faveur de cette restriction, mais, d'autre part, de graves inconvénients pourraient en résulter. Un Etat engagé dans une action commune ou opérant comme mandataire de la Société des Nations, aura pu dépasser le but de l'entreprise; il a commis un excès de force, il s'est peut-être servi de moyens illicites de guerre, etc. Que l'Etat qui doit subir de telles mesures de guerre soit privé de la possibilité de faire examiner des différends en résultant, on saurait l'admettre; mais alors, ce doit être le devoir du Conseil de réagir contre des abus éventuels et de faire jouer la responsabilité qui en découle. Or, dans le rapport, ce point important ne se trouve aucunement relevé.

La troisième exception est mentionnée seulement dans le rapport, mais non dans le texte lui-même. Il s'agit ici d'une exception au vrai sens du mot. Les différends ayant pour objet la révision des traités et actes internationaux ou tendant à mettre en cause l'intégrité territoriale présente des Etats signataires, ne doivent pas être soumis à une procédure pacifique. C'est là un principe qui va de soi, en tant qu'il s'agit des procédures ordinaires : les moyens ordinaires de solution pacifique n'y sont pas applicables, ce qui toutefois n'exclut pas que certaines espèces de ces différends pourraient être susceptibles d'une procédure spéciale. L'article 11 du Pacte, dont le rôle dans le Protocole sera examiné ultérieurement, en donne déjà une indication. Il en est

(1) Des nouvelles dispositions impliquant, sous les dites conditions, la force obligatoire d'une recommandation unanime du Conseil résulte la conséquence singulière qu'une telle solution reste alors absolument définitive, à la différence même d'un jugement de la Cour qui, dans un cas tombant sous l'art. 61 du Statut, peut être soumis à une revision.

de même en ce qui concerne l'article 19 du Pacte. Cette matière sera traitée de plus près, en parlant de la compétence exclusive des Etats; signalons seulement que rien ne devrait les empêcher de soumettre, d'un commun accord, leurs litiges concernant la révision d'un traité en vigueur à une procédure pacifique, notamment à l'examen du Conseil.

Lorsque, selon l'article 16 du Protocole, un Etat étranger au Pacte et au Protocole est invité à se soumettre aux obligations résultant du Protocole, l'acceptation, de sa part, de cette invitation le fera participer des droits et devoirs prévus à l'article 4. Si les Parties sont d'accord pour soumettre le différend à la Cour, le Conseil doit, d'après l'article 35 du Statut, régler les conditions auxquelles elle est ouverte à l'Etat étranger.

Le numéro 6 de l'article 4 rappelle et confirme le devoir des Etats d'exécuter de bonne foi les sentences judiciaires ou arbitrales et de se conformer aux solutions recommandées par le Conseil. L'omission d'exécuter une décision ne fait pas jouer les sanctions proprement dites; seul le recours aux armes entraîne ces graves conséquences. La simple résistance passive à une décision oblige le Conseil à exercer toute son influence pour assurer le respect de la solution : « S'il ne peut y réussir, il proposera les mesures qui doivent en assurer l'effet, ainsi qu'il est dit à la fin de l'article 13 du Pacte. » L'autorisation donnée à la Partie qui a cause gagnée d'exécuter le jugement ou la sentence de son chef (« justice propre », *Selbsthilfe)*, entre en ligne de compte; il est entendu qu'il ne doit pas excéder les mesures nécessaires. Si l'Etat exécuteur dépasse cette autorisation, la partie adverse est fondée à invoquer la légitime défense comme il a été indiqué plus haut; même la question de l'agresseur peut être soulevée dans ce cas.

V. — *La menace et l'agression.*

L'intention du Protocole de servir la cause de la paix universelle apparaît dans l'article 8, où les Etats signataires s'engagent à s'abstenir de toute action qui pourrait consituer une menace d'agression *contre un autre Etat.* Même les Etats étrangers à la Société des Nations doivent ainsi être gardés contre une agression d'un Etat signataire. Un Etat de la dernière catégorie

trouvant qu'un autre Etat quelconque procède à des préparatifs de guerre, a le droit d'en saisir le Conseil. Celui-ci doit opérer comme il est dit à l'article 7, alinéas 2, 4 et 5, c'est-à-dire organiser des enquêtes et des investigations, ainsi que sommer l'Etat ou les Etats dont l'action constitue une menace, de la faire disparaître. Un refus de donner suite à une telle sommation aura pour conséquence que le Conseil déclarera les dits Etats coupables d'une violation du Pacte ou du Protocole; il doit aussi décider des mesures à prendre en vue de faire cesser au plus tôt une situation de nature à menacer la paix du monde. Une violation des dits actes constitutifs ne pourra, naturellement, être commise par un Etat étranger; cependant, la forme catégorique de l'article 8 semble indiquer que les mesures destinées à faire disparaître la menace doivent être prises également contre un Etat non signataire, puisque le but des mesures vise, d'une manière générale, le maintien de la paix du monde et non pas seulement la paix entre les signataires ou dans l'orbite de la Société des Nations. Quant aux enquêtes et investigations à faire dans un pays étranger avant même que la menace se présente comme très urgente, il n'est pas vraisemblable qu'un Etat étranger à la Société consente à s'y soumettre.

L'efficacité des mesures en question peut trop facilement échouer par l'exigence d'une majorité des deux tiers requise pour la décision du Conseil. Cet élément aléatoire, ainsi que le point, toujours très problématique, de savoir si vraimet un organe de la Société des Nations est en mesure d'exercer ses fonctions envers un Etat étranger doivent amener cette conséquence qu'un Etat, en même temps qu'il saisit le Conseil de l'affaire, est autorisé à procéder lui-même, vis-à-vis de l'Etat non Membre et non signataire, aux mesures militaires de précaution qu'il juge nécessaires à sa sécurité.

Les Etats signataires ayant renoncé au « droit » d'entreprendre une guerre d'agression et pouvant, de leur côté, prétendre à une sécurité plus ou moins parfaite contre des agressions du dehors, la question de l'agression, le moyen de déterminer l'agresseur est devenu un problème des plus importants de l'organisation internationale. Le système établi par le Protocole à cet égard est vraiment très ingénieux. Les présomp-

tions dans certains cas, l'hypothèse subsidiaire dans d'autres, forment un ensemble d'une grande sagesse juridique.

Comme il ressort de ce qui vient d'être dit de l'importance générale du problème, la tâche de déterminer l'agresseur ne se pose pas uniquement dans les cadres du Protocole ni même uniquement au sein de la Société des Nations; c'est pourquoi une guerre avec un Etat étranger intéresse aussi le Protocole. De tout cela il ressort que la définition qui se trouve en tête de l'article 10 : « Est agresseur tout Etat qui recourt à la guerre en violation des engagements prévus au Pacte ou au présent Protocole » est trop étroite; la question concernant l'agresseur se pose également si l'auteur de l'agression n'a violé ni le Pacte, ni le Protocole.

L'agression ne suppose pas nécessairement une guerre dans le sens le plus strict du mot; elle implique en tout cas des hostilités engagées.

Le système automatique de présomptions présente le grand avantage de dispenser le Conseil d'une décision relative à l'agresseur. L'agresseur ne peut pas ne pas être constaté. L'Etat qui aura refusé de soumettre un différend à une procédure pacifique ou qui aura refusé de se conformer soit à une décision judiciaire ou arbitrale, soit à une recommandation unanime du Conseil, ou qui, sous les conditions fixées au n° 1, aura passé outre à une décision reconnaissant la compétence exclusive d'un Etat, ainsi qu'un Etat qui aurait violé les mesures provisoires prescrites par le Conseil conformément à l'article 7, sera présumé agresseur. Les présomptions ne pourront être infirmées que par une décision contraire du Conseil prise à l'unanimité. L'Etat qui, par exemple, aura manqué à son engagement d'exécuter la sentence rendue contre lui, n'est pas nécessairement assimilé à l'agresseur; il *peut*, au contraire, exceptionnellement être la victime, bien entendu si la partie adverse a eu recours aux armes sans y être autorisée par le Conseil. C'est pourquoi le Conseil doit être fondé à soustraire l'Etat frappé par la présomption, à l'effet de celle-ci, bien entendu après un examen consciencieux de l'affaire. Il faut, en outre, dans ce cas même, compter avec la possibilité, sans doute tout à fait exceptionnelle, que le Conseil trouve la responsabilité partagée entre les deux

parties. Or, qu'il s'agisse d'infirmer ou de modifier la présomption, l'unanimité du Conseil est requise.

Abstraction faite de la présomption résultant du fait qu'un différend a été reconnu comme étant du domaine de la compétence exclusive d'un Etat — éventualité qui sera examinée ci-dessous — les présomptions sont en général suffisamment concises et claires. Toutefois on saurait, certes, ajouter le cas où un Etat oppose une résistance armée à un acte de légitime exécution individuelle de la part d'un autre Etat autorisé par le Conseil. Dans le cas d'hostilités engagées entre eux, l'Etat qui résiste à l'exécuteur doit être considéré comme agresseur. Seul un abus de force commis par l'Etat exécuteur peut compliquer la question relative à l'agresseur.

Les dispositions de l'article 10, concernant la détermination de l'agresseur, doivent être regardées comme applicables aux Membres de la Société des Nations non signataires du Protocole, en tant qu'il s'agit d'obligations fondées sur le Pacte.

En dehors des hypothèses visées aux numéros 1 et 2 de l'article 10, il y a l'hypothèse subsidiaire impliquant les cas dans lesquels les présomptions ne jouent pas. En outre, dans le dernier cas prévu au numéro 1 (différends reconnus comme étant de la compétence exclusive d'un Etat), l'Etat qui désire écarter la présomption pourra y parvenir par un acte de pure forme, c'est-à-dire en s'adressant au Conseil ou à l'Assemblée, dont la recommandation éventuelle ne le lie aucunement.

L'hypothèse subsidiaire s'applique, entre autres, comme cela ressort du rapport (p. 13), au cas où l'une des Parties en litige est un Etat non signataire et non Membre de la Société des Nations. Il n'en pourrait être autrement, puisque, d'après l'article 17 du Pacte et l'article 16 du Protocole, l'Etat étranger qui, refusant d'accepter les obligations qui y sont prévues, recourt à la guerre, s'expose à des sanctions. Or, s'il attaque un Etat signataire, voire un Membre de la Société des Nations, sans que de pareilles formalités (recours au Conseil, invitation, refus) aient précédé son agression, pourquoi échapperait-il aux consquences de cet acte? Toutefois, il y a entre les deux cas cette différence très intéressante que, selon l'article 17 du Pacte et l'article 16 du Protocole, il y a contre l'Etat étranger

qui recourt aux armes, après avoir refusé les services du Conseil, une présomption *sui generis* dont la suppression par un vote unanime du Conseil n'est pas même expressément supposée, tandis que l'agression directe, sans tomber sous aucune présomption, exige une recherche de l'agresseur et une déclaration unanime du Conseil. En effet, faute de présomptions, c'est au Conseil qu'il appartient de déterminer l'agresseur par une décision expresse, pour laquelle l'unanimité est requise.

Si l'on prend comme point de départ la thèse que dans le cas d'hostilités engagées, il y a toujours *un agresseur* (et réservant le cas exceptionnel où il y en a plus d'un), le plus logique serait de confier au Conseil la tâche de déterminer l'agresseur par un vote pris à la simple majorité. Dans ce cas, on serait assuré que le Conseil pourra s'acquitter de sa tâche. Dans le rapport, on oppose à un pareil arrangement l'objection qu'un Membre du Conseil serait appelé à donner son concours à une action commune, alors qu'il conserverait des doutes sur la culpabilité du pays contre lequel il devrait agir. Mais en argumentant ainsi, on oublie qu'un Etat non Membre du Conseil peut se trouver dans une situation tout à fait semblable. Quoi qu'il en soit, dans l'hypothèse subsidiaire, l'unanimité du Conseil requise pour la détermination de l'agresseur pourrait, le cas échéant, rendre illusoire toute tentative d'y parvenir.

Afin de prévenir pareil échec, on a eu recours à une mesure *immédiate* à prendre par le Conseil. Celui-ci aura l'*obligation* « de prescrire aux belligérants un armistice dont il fixera les conditions à la majorité des deux tiers et dont il surveillera l'observation ».

Quels sont les effets de l'armistice prescrit, lorsque le Conseil ne peut obtenir la majorité requise pour en fixer les conditions? S'agira-t-il d'une simple suspension d'armes ou du rétablissement de l'état d'avant-guerre, de manière que les forces militaires doivent être retirées des territoires éventuellement envahis? Le Protocole n'en dit rien, il ne fait que distinguer le simple « armistice » de celui dont les conditions sont fixées. Même au cas où l'armistice simple ne produirait que les effets d'une suspension d'armes, une reprise des hostilités entraînerait infailliblement pour le coupable l'effet prévu à

l'alinéa 4 de l'article 10, savoir qu'il serait réputé agresseur. Or, l'agression, prise dans le sens d'une violation de l'armistice, a évidemment une autre portée que l'agression considérée comme le recours aux hostilités qui est l'origine de la guerre. Il faut compter avec la possibilité que ce n'est pas nécessairement l'agresseur véritable, mais, peut-être, la victime qui, dans sa détresse, se croit hors d'état de consentir à l'armistice. De là il faut encore conclure que si le Conseil, sans avoir pu déterminer l'agresseur dans le plus bref délai, a prescrit un armistice, et que celui-ci a été violé, ce fait ne dispense pas le Conseil du devoir de continuer ultérieurement ses recherches en vue de trouver le véritable responsable, l'auteur de la guerre.

La disposition de l'alinéa 4 de l'article 11, selon laquelle, si les deux parties au différend sont agresseurs au sens de l'article 10, les sanctions économiques et financières s'appliquent à l'une et à l'autre, mérite également d'être relevée. En droit strict, il s'ensuivrait que, même si les sanctions militaires avaient déjà commencé à jouer contre l'une des parties, elles devraient cesser et faire place aux seules sanctions économiques appliquées à toutes les deux, conséquence quelquefois un peu gênante dans la pratique.

Dans le cas où l'un des belligérants aurait refusé l'armistice prescrit par le Conseil, les Etats sollicités d'appliquer les sanctions, conformément au dernier alinéa de l'article 10, ne sauraient être obligés d'appliquer à l'agresseur que les mesures prévues au premier alinéa de l'article 16 du Pacte, savoir des sanctions d'ordre économique et financier. Toute autre interprétation pourrait, dans le cas visé, donner lieu à des complications et des injustices vu la possibilité que, ultérieurement, le Conseil constate la culpabilité primaire de l'autre belligérant.

On voit que le cas où les deux Parties seraient reconnues agresseurs pourra amener des difficultés et des complications. En tout cas, l'agression d'ordre secondaire, commise par la violation de l'armistice, ne doit pas supprimer la responsabilité primaire encourue par celui qui, d'une manière définitive, est reconnu, par un vote unanime du Conseil, comme l'auteur de la guerre. Lorsqu'il s'agit d'une application de l'article 15 du Protocole, il importe de tenir compte de la responsabilité primaire de celui qui a déclenché la guerre.

V. — *Le règlement pacifique des différends et la compétence exclusive des Etats.*

L'alinéa 8 de l'article 15 du Pacte a formulé la notion de la question que le droit international laisse à la compétence exclusive des Etats; cette disposition prescrit au Conseil de s'abstenir de toute recommandation s'il reconnaît comme fondée l'exception qu'a fait valoir de ce chef l'une des Parties.

La même formule : « une question que le droit international laisse à la compétence exclusive d'une Partie », se trouve, comme il a été remarqué plus haut, à l'article 5, et notamment à l'article 10 du Protocole. En outre, les exceptions à la règle de l'application obligatoire des moyens pacifiques touchent en partie à la compétence exclusive.

Le terme : *compétence exclusive* semble indiquer qu'une question rentrant dans cette catégorie ne devrait, dans aucune condition, même avec le consentement des Parties, être traitée et résolue par un organe international. Tel n'est toutefois pas le sens des dites dispositions. L'alinéa 8 de l'article 15 du Pacte fait dépendre l'attitude du Conseil vis-à-vis d'une question susceptible d'être envisagée comme étant de la compétence exclusive d'un Etat, du fait que la partie intéressée en a fait l'objet d'une exception d'incompétence; faute d'exception, le Conseil est libre d'en continuer l'examen. De même, le Statut de la Cour (art. 36), en déterminant la compétence de celle-ci, lui permet d'examiner toutes questions que les parties lui soumettent; c'est d'après cette règle qu'elle doit décider si elle est compétente ou non. Par conséquent, les mots « compétence exclusive » ne signifient pas qu'il s'agisse d'une *limitation absolue* à la compétence de l'organe international en question; au contraire, les Parties peuvent toujours convenir de soumettre une pareille question à une procédure pacifique; il s'agit d'une règle dont l'application dépend de leur attitude.

Que les limites entre les questions relevant du droit international et celles réglées par le droit interne soient relatives et susceptibles de modifications, rien de plus clair. Dans les premiers temps de la Société des Nations on a pu constater, chez les organes de celle-ci, une tendance assez significative à étendre

le domaine des questions d'ordre international, conformément à certains principes d'humanité et d'équité. C'est ainsi que, par exemple, la commission internationale de juristes établie pour examiner la question des îles d'Aland semblait disposée à admettre qu'un différend international qui a son origine dans un abus prolongé et flagrant de la souveraineté à l'égard d'une minorité nationale, ne relève pas de la compétence exclusive d'un Etat. Les garanties qu'on demandait à des nouveaux Etats, en faveur des minorités nationales, étaient aussi une preuve de cette tendance à élargir, sous certaines conditions, le domaine des relations internationales. Or, on a pu constater que, de façon générale, les tentatives faites pour ériger le problème des minorités en une question internationale d'importance générale sont restées sans résultat.

Un effort très intéressant pour déterminer le domaine des questions d'ordre interne, ou plutôt pour en donner une simple description, se trouve dans le rapport de la commission des rapporteurs instituée pour la question des îles d'Aland. Après avoir réfuté, par une argumentation parfaitement fondée, toutes les raisons invoquées par la commission des juristes en faveur du prétendu caractère international du différend, ils crurent devoir toutefois sauver la compétence du Conseil, déjà reconnue par lui-même. « Mais c'est », disent-ils, « d'après nous, parce qu'elle (la question en litige) a pris une extension et une importance internationales si considérables qu'il est nécessaire de la soumettre à la haute autorité que représente aux yeux du monde la Société des Nations » (p. 22 du rapport). Ils constatent aussi la force avec laquelle les aspirations séparatistes avaient été exprimées, et ils concluent de tout cela (p. 28) : « C'est ainsi que la question alandaise a sans conteste acquis l'importance et le caractère d'un différend international. » On verra sans difficulté que, d'après ce critérium, il n'y aurait aucune possibilité de distinguer, quant au fond, les questions internationales des questions d'ordre interne; on aurait à s'en tenir à des faits purement accidentels sans aucune portée juridique. Cette théorie, émise dans un sens de transaction et de conciliation, aboutirait en définitive à ce résultat qu'un différend quelconque soulevé par un Etat deviendrait un différend d'ordre interna-

tional dès qu'il est soutenu avec une force suffisante, au moins lorsqu'il est traité devant un organe de la Société des Nations.

Sur ce point la première commission, celle des juristes, si mal fondées que fussent d'ailleurs les conclusions de son rapport, ont soutenu un principe beaucoup plus exact, à savoir que la nature juridique d'une question ne peut dépendre du fait qu'il convient à un Membre de la Société des Nations, partie ou non au différend, de le soumettre au Conseil. « Une question appartient au domaine international ou relève de la juridiction intérieure d'un Etat en vertu de ses caractères intrinsèques et propres. » Le même point de vue se trouve admis et expliqué dans l'avis consultatif de la Cour concernant les décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc, en date du 7 février 1923. Dans cet avis, la Cour constate (p. 25) que « le simple fait, par un Etat, de porter un différend devant la Société des Nations ne suffit pas pour donner à ce différend un caractère international ».

Tout en admettant la nécessité d'une limitation des deux sphères de compétence, il faut insister sur ce fait essentiel qu'un Etat peut lui-même renoncer à se prévaloir du caractère strictement interne d'une question, soit en passant un traité par lequel cette question est reconnue comme une question intéressant un autre Etat, soit même par un acte unilatéral, par exemple en reconnaissant à une minorité un certain statut international. C'est ce qui ressort aussi de l'avis précité de la Cour (p. 24).

Le Protocole de Genève a-t-il contribué à mettre en lumière la question concernant la compétence exclusive des Etats? Nous ne le croyons pas. Si la question est reconnue par la Cour ou par le Conseil comme étant de la compétence exclusive d'un Etat, la décision survenue n'empêchera pas que la situation soit examinée par le Conseil ou par l'Assemblée conformément à l'article 11 du acte (art. 5, al. 3). Or, quant au domaine d'application de l'article 11 du Pacte, le rapport (p. 12) déclare qu'il « ne s'applique qu'à des situations que le droit international n'a pas encore réglementées. Il accuse précisément l'existence des lacunes du droit ».

Mais si la différence entre les deux sphères de compétence se trouvait là, on parviendrait à soutenir la thèse que dès qu'une

partie est fondée à présenter l'objection qu'il n'y a pas de règle de droit international applicable à un cas donné, cela équivaudra à une exception basée sur la compétence exclusive de l'Etat. Comment alors expliquer la valeur que l'arbitrage reconnaît toujours aux principes généraux de la justice et de l'équité, comment expliquer notamment le passage suivant du rapport (p. 5) : « Mais, à la différence des arbitres ordinaires, si le droit international ne fournit ni règle ni principe applicables en l'espèce, ils ne pourront pas se refuser à statuer.... ». Il ne saurait pas en être ainsi, si le défaut d'une règle applicable du droit international correspondait toujours au bien-fondé de l'exception de la compétence exclusive. De même qu'on parviendrait à supprimer toutes limites fixes entre le droit interne et le droit international, si l'on proclamait, comme critérium décisif, l'importance de la question en litige, de même on arriverait à restreindre d'une manière excessive, incompatible avec les besoins de la justice internationale, le domaine d'action des procédures pacifiques, si l'on attribuait à la compétence exclusive de l'Etat et déclarait par là même, comme relevant du droit interne, toute matière qui ne se prête pas entièrement à l'application d'une règle de droit international (1). Si commode que puisse paraître à première vue cette distinction, elle se présente donc comme impraticable.

Il pourrait, peut-être, sembler exact de définir la compétence exclusive de l'Etat comme étant le domaine sauvegardé par le principe de non-intervention. On pourrait prétendre que toute infraction à une règle de droit international implique une immixtion dans le domaine réservé à un Etat étranger. Pourtant, il n'y a guère de correspondance parfaite entre ces deux notions. Dans l'avis concernant les décrets de nationalité, la Cour a déclaré que les expressions « d'ordre intérieur » et « à la compétence exclusive » « doivent, en l'espèce, être considérées comme ayant la même portée » et que « ces différences n'ont pas d'importance juridique ». Cela implique la thèse que le domaine de la compétence exclusive et celui auquel s'applique le principe de

(1) Il convient d'ajouter que, si le défaut d'une règle du droit international signifie toujours que la question dont il s'agit appartient au domaine exclusif de l'Etat, alors, très souvent, la procédure de conciliation empiéterait sur ce domaine.

non-intervention ne sont pas identiques. D'ailleurs, la question de savoir jusqu'à quel point la rigueur de la compétence exclusive des Etats particuliers en matière législative, juridictionnelle et administrative pourra être modérée, dépend essentiellement d'une juste appréciation et application des principes fondamentaux de l'égalité des Etats et du droit au commerce international.

En déterminant la compétence exclusive, il convient aussi de tenir compte du fait que le caractère international d'une affaire n'exclut pas toujours qu'elle relève en même temps de la compétence d'un organe national (interne) ; c'est ainsi que s'explique la stipulation de certains traités d'arbitrage et de conciliation récents, prévoyant pour la Partie défenderesse la faculté d'exiger qu'un litige relevant, aux termes de la législation nationale de cette Partie, de la compétence d'autorités judiciaires, ne soit soumis à la sentence arbitrale qu'après qu'une décision définitive aura été rendue par ces autorités judiciaires.

Sans poursuivre ici les recherches sur les limites de la compétence exclusive, il suffit d'en signaler les difficultés énormes, ainsi que le fait que le Protocole, nonobstant le rôle important qu'elle y joue, n'en présente aucun critérium satisfaisant. La question de fond, savoir la distinction des deux sphères de compétence, est laissée ouverte ; il reste à examiner les conséquences provenant du fait qu'une question a été reconnue comme étant du domaine du droit interne.

Avant de passer à cette question, il convient de rappeler les matières qui, selon l'article 4, n°s 5 et 7 du Protocle, doivent échapper à l'application des procédures pacifiques et dont il a été question plus haut. Dans le rapport (p. 10), ces matières sont présentées comme des exceptions qui constituent des fins de non-recevoir, une question de ce caractère devant être *in limine* repoussée par le Conseil, la Cour ou les arbitres. Par conséquent, il y aurait cette différence que le Conseil, la Cour ou les arbitres seraient tenus d'écarter *ex officio* une affaire de cette nature, tandis que, conformément à la règle générale, la compétence exclusive ne constituerait un obstacle à leur examen que si la partie intéressée en fait l'objet d'une exception et que le bien-fondé de celle-ci se trouve reconnu. Quant aux solutions ayant déjà fait l'objet d'une recommandation unanime du Conseil

acceptée par l'une des parties, il n'y a, en vérité, qu'une exception apparente; il s'agit là d'une application du principe de la chose jugée. L'exception établie en faveur des différends qui pourraient s'élever à la suite de mesures de guerre est fondée, comme il a été expliqué plus haut, sur des considérations d'ordre général; le bien-fondé de cette exception soulève toutefois quelques doutes. On se demande si le Conseil ou la Cour devrait repousser un différend de cette espèce — d'un caractère évidemment international — même au cas où les parties intéressées seraient d'accord pour le lui soumettre.

A plus forte raison encore devrait-on admettre que les différends ayant pour objet la revision des traités et des actes internationaux devraient être assimilés aux questions relevant de la compétence exclusive d'un Etat, en ce sens que l'organe qui en est saisi ne devrait s'en dessaisir que si l'exception formulée par la partie intéressée a été reconnue fondée en droit. Un traité de paix, par exemple, ayant établi un *status* légal soumis à la compétence exclusive d'un Etat, les questions de cette catégorie ne diffèrent pas à proprement parler de la notion générale des matières laissées à la compétence exclusive des Etats. Dans le cas où aucune des parties ne s'opposerait à ce qu'une question de cette nature soit soumise à une procédure pacifique, une fin de non-recevoir absolue n'y devrait pas être opposée. D'autre part, l'impossibilité d'y appliquer l'arbitrage obligatoire n'est pas tellement évidente que le prétend le rapport, surtout lorsqu'on considère que le rapport insiste sur l'obligation des arbitres de s'inspirer de considérations d'équité.

***

D'après le Protocole, un Etat qui aurait passé outre à un rapport unanime du Conseil, à une décision judiciaire ou arbitrale reconnaissant que le différend qui s'est élevé entre lui et l'autre Etat belligérant porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de ce dernier, tomberait fatalement sous la présomption d'agresseur, sans l'amendement de l'éminent juriste M. Adatci qui, d'une manière très sensible, a modifié l'article 10 du Protoocle. Dans sa forme originaire, cette disposition aurait dit cela : le refus d'un Etat

de se conformer à telle décision doit être considéré comme une infraction au droit international, de la même gravité que le refus d'un Etat de se conformer à une décision rendue par une procédure pacifique et l'obligeant à une prestation quelconque. En effet, des raisons de pur droit et de pure logique militent pour l'assimilation des deux cas; on serait même fondé à dire que si l'Etat qui a perdu un procès doit subir la présomption d'agression, à plus forte raison cette présomption doit-elle s'appliquer à celui qui a voulu s'ingérer dans la compétence interne d'un autre Etat. Par conséquent, ce sont en premier lieu des raisons politiques, peut-être d'une grande importance, qui pourraient motiver un traitement plus favorable du dernier.

Quoi qu'il en soit, l'Etat qui a passé outre à une décision de cet ordre se trouve dans une situation beaucoup plus favorable à cause de l'extrême facilité avec laquelle il peut écarter la présomption. L'article 10 dit textuellement qu'un Etat *qui aura passé outre à un rapport unanime du Conseil, etc., ne sera présumé agresseur que s'il n'a pas soumis auparavant la question au Conseil ou à l'Assemblée, conformément à l'article 11 du Pacte.* Par conséquent : même s'il y a contre lui une décision de la Cour reconnaissant la compétence exclusive de la partie adverse, il n'a qu'à accomplir la *formalité* d'un dernier recours au Conseil ou à l'Assemblée pour se délivrer de toute présomption. Nous disons : « formalité », parce que le rapport, en rappelant la règle inscrite dans l'article 11 du Pacte et en affirmant que le Protocole ne confère à cet égard ni pouvoirs ni fonctions nouvelles soit au Conseil, soit à l'Assemblée, insiste sur le caractère purement conciliateur et nullement coercitif de l'action du Conseil ou de l'Assemblée d'après l'article 11 du Pacte.

On objectera, certes, que l'Etat qui agit de la manière décrite ci-dessus ne doit point échapper aux conséquences d'une agression commise par lui : la présomption est tombée, mais l'obligation du Conseil, conformément à l'hypothèse subsidiaire, de déterminer l'agresseur reste intacte; le coupable ne doit pas se soustraire aux conséquences de son action. Or, si, dans le cas qui nous intéresse, l'Etat se trouve soustrait à la présomption d'agresseur, la conséquence pratique de ce fait ne pourrait être que celle-ci : le Conseil ne pourra fonder la déclaration d'agres-

seur sur le seul fait que l'Etat a passé outre à une décision favorable à la compétence exclusive de la partie adverse; il sera donc possible que cet Etat échappe au risque d'être réputé agresseur, voire agresseur unique. Ce que dit le rapport (p. 13) sur ce point est assez significatif : « L'agression elle-même reste. Il appartiendra seulement au Conseil, suivant la procédure qui va être indiquée, de déterminer qui en est l'auteur. » Ce passage *pourrait* être interprêté dans un sens qui modifierait la notion générale de l'agression; l' « auteur de l'agression » *pourrait* être déterminé selon des principes plus ou moins différents de ceux d'après lesquels l'agresseur, « l'agresseur pur et simple » se trouve déterminé.

Au sein de la première commission, l'amendement japonais se heurta, au commencement, à une forte résistance. A peine adopté, sans modifications essentielles, il a pu se réjouir d'un accueil assez favorable, peu compatible avec les sentiments primitifs. Aussi est-il affirmé dans le rapport (p. 13), d'une manière un peu sentimentale, qu' « après un très mûr examen, il a paru excessif et injuste de tenir de plein droit, pour agresseur, l'Etat qui, s'étant, par application de l'article 15, alinéa 8, dans l'impossibilité de défendre ses réclamations au moyen d'une procédure pacifique et ayant été ainsi livré à lui-même, est, en désespoir de cause, poussé à la guerre ». Il peut paraître un peu étonnant qu'un Etat qui, à tort, s'est ingéré dans les affaires d'un autre Etat et qui, après cela, n'a pas tenu compte des tentatives conciliatrices du Conseil (ou de l'Assemblée), soit fondé à compter sur la compassion provoquée par son désespoir, tandis qu'un autre Etat ayant perdu son procès et « livré à lui-même », peut-être même aux mesures d'exécution de la partie adverse autorisée à cet effet par le Conseil, ne pourra en rien compter sur la même indulgence. Dans la même situation se trouve un Etat aux réclamations duquel une fin de non-recevoir est opposée.

La victoire remportée par l'amendement japonais a provoqué quelques commentaires assez curieux, provoqués par un malentendu sur sa portée et ses vrais effets. Sous la rubrique triomphante : « L'amendement japonais transforme toute l'économie de la Société des Nations » *Le Quotidien* publia, immédiatement

après l'adoption du Protocole par l'Assemblée, un article (signé par M. Maxime Leroy), où il est déclaré : « Avec l'amendement Adatci plus de nationalisme, plus de souveraineté, ou, du moins, presque plus de nationalisme, presque plus de souveraineté. » « Plus de questions ne relevant que de la simple compétence d'un Etat : l'amendement Adatci donne à la Société des Nations un droit de regard sur toutes les questions intérieures. » Joie aussi touchante que prématurée, d'autant moins fondée que le rapport insiste sur le défaut absolu d'une innovation en ce qui concerne l'application de l'article 11 du Pacte !

Il est hors de doute que l'importance primordiale de mainte question considérée comme étant de nature interne, amènera plus d'une fois la Société des Nations à soumettre à une révision le grand problème concernant les limites entre le droit international et le droit interne. Il est aussi tout naturel qu'au fur et à mesure qu'on cherche à fermer les portes à la guerre qui menace toujours de rendre illusoires les garanties entourant le domaine exclusif de l'Etat particulier, il soit nécessaire d'organiser une procédure pour le règlement des grands différends de cet ordre. Il importe de réserver à cet égard toute la souplesse, toute la liberté d'action compatible avec le caractère et les fonctions de la Société des Nations. Il conviendrait aussi de développer les germes d'une procédure pour le règlement des grands problèmes de la politique internationale qui sont déjà impliqués notamment dans les articles 11 et 19 du Pacte. L'importance que peut avoir à cet égard l'article 11 vient d'être soulignée, mais non fortifiée par le Protocole. D'autre part, la solution envisagée par l'article 10 du Protocole pour les différends relatifs aux questions d'ordre interne ne saurait être reconnue que comme transitoire, comme un expédient en attendant un développement ultérieur, à réaliser surtout par une accentuation des pouvoirs du Conseil en vertu de l'article 11 du Pacte. Jusqu'ici, la guerre a pu de tous temps renverser le principe de la non-intervention, ainsi que celui du respect de la compétence exclusive. En fermant les portes à la guerre, en l'assimilant soit à la révolution, soit aux crimes internationaux, il faut, afin d'éviter toute explosion, créer une procédure de règlement des différends qui, jusqu'ici, n'ont pas été susceptibles d'une solution pacifique.

VII. — *Les garantiés et les sanctions.*

Arbitrage, sécurité et désarmement, ces trois éléments du Protocole sont intimement liés entre eux. L'élément principal, c'est la sécurité, c'est-à-dire le maintien de l'état de paix des Etats signataires, voire des Membres de la Société des Nations et, par là même, la paix mondiale. L'arbitrage, dans le sens plus large du mot, ainsi que la réduction des armements, seront les auxiliaires les plus importants de cette *sécurité* au sein de la Société des Nations.

Or, l'arbitrage et le désarmement étant ainsi, d'une part, coordonnés avec la sécurité, d'autre part, destinés à en créer les conditions, il y a pour ainsi dire des éléments intégrants de la sécurité, des mesures et arrangements qui concourent à la réaliser. Il y a des garanties d'ordre primaire destinées à prévenir la guerre (garanties préventives), il y a des *sanctions* proprement dites, destinées à faire cesser une guerre qui, nonobstant les garanties préventives, aurait été déclenchée, ainsi qu'à frapper de diverses mesures celui qui porte la responsabilité de la guerre. Le système établi en vue de déterminer l'agresseur sert à faciliter l'application des sanctions.

Les garanties prohibitives ou préventives établies par le Protocole sont les suivantes :

D'après l'article 7, les Etats signataires entre lesquels un différend s'est élevé sont obligés, soit avant que le différend ait été soumis à une procédure de règlement pacifique, soit au cours d'une telle procédure, de s'abstenir de toute augmentation d'armements ou d'effectifs qui pourrait modifier la situation fixée pour la réduction des armements; ils ne doivent non plus procéder à aucune mesure de mobilisation ni à aucun acte de nature à aggraver ou à étendre le différend. Il incombe au Conseil de surveiller l'accomplissement de ces engagements, entre autres par des enquêtes et des investigations, selon les dispositions de l'article 7. L'article 8 lui attribue la même fonction en cas de menace d'agression.

L'établissement de zones démilitarisées est recommandé comme un moyen d'éviter une violation du Protocole (et du

Pacte) ; de telles zones pourront faire l'objet d'un contrôle temporaire ou permanent du Conseil. D'après la règle exprimée d'une manière implicite dans le texte de l'article 9, les zones démilitarisées seraient formées de territoires appartenant à deux ou plusieurs Etats limitrophes. Or, il existe déjà des zones démilitarisées ou neutralisées qui présentent un caractère spécial. Une telle zone peut avoir été établie par une convention conclue sous les auspices de la Société des Nations ; elle peut aussi se présenter sous la forme unilatérale, en ce sens qu'elle n'est constituée que de territoires appartenant à un seul Etat. Une zone de ce dernier type produira, bien entendu, les mêmes conséquences qu'une zone bilatérale constituée par et entre deux Etats et, comme celle-ci, sera soumise au contrôle prévu à l'article 9.

Les sanctions proprement dites, sanctions soit militaires, soit économiques et financières, ont pour but aussi bien de prévenir des violations de l'état de paix que d'organiser une pression effective sur l'Etat agresseur ou les Etats agresseurs. L'agresseur ayant été déterminé, soit automatiquement en vertu d'une présomption, soit par une déclaration unanime du Conseil, soit enfin par un refus d'armistice ou une violation des conditions de celui-ci, le Conseil doit enjoindre aux Etats signataires d'appliquer sans retard contre l'agresseur les sanctions, et tout Etat signataire ainsi requis sera dès lors fondé à exercer les droits d'un belligérant. Le Protocole renvoie aux sanctions telles qu'elles sont prévues à l'article 16 du Pacte, mais il les accentue avec force. Dès que le Conseil a fait aux Etats signataires l'injonction prévue à l'article 10, les obligations des dits Etats en ce qui concerne les sanctions de toute nature visées aux alinéas 1 et 2 de l'article 16 du Pacte, deviennent immédiatement opérantes. L'article 11 insiste sur l'obligation des Etats signataires de s'opposer à tout acte d'agression dans la mesure que lui permettent sa situation géographique et les conditions spéciales de ses armements. Ce n'est que dans le cas où les parties au différend sont toutes les deux réputées agresseurs que seules les sanctions économiques et financières s'appliquent également à l'un et à l'autre. Cela s'explique par la considération que, dans ce cas-ci, il ne s'agit que du rétablissement de l'état

de paix, mais non de la tâche de secourir « la victime » contre « l'agresseur ».

En principe, tout Etat signataire sera engagé à contribuer aux sanctions de toute nature. Aucun Etat ne pourra invoquer une dispense générale et absolue de prêter un appui même armé. Bien que ses forces militaires restent à sa disposition personnelle et sous ses ordres, l'injonction du Conseil sera obligatoire; la mesure et la forme de sa collaboration dépendra de sa situation géographique et des conditions de ses armements qui, par conséquent, doivent être prises en considération lorsque le Conseil avise au moyen de secourir l'Etat attaqué. Il va sans dire que l'obligation de prêter un appui militaire ne sera effective que pour un Etat dont la situation et les communications avec l'Etat attaqué le lui permettent. Or, le Conseil étant justement l'organe de la Société des Nations qui doit assurer et régler le jeu des sanctions et les Grandes Puissances y étant représentées, il s'ensuit, même de ce chef, que c'est en premier lieu à celles-ci qu'incombe ce devoir.

Pour assurer l'efficacité des mesures à prendre contre l'agresseur, l'article 13 prévoit aussi bien des engagements des divers Etats déterminant les forces militaires, navales et aériennes que ces Etats pourraient faire intervenir immédiatement, afin d'assurer l'exécution des sanctions, que des accords particuliers (« accords régionaux ») entre des Etats. Conformément à de tels accords ils pourraient faire entrer en ligne leurs forces armées au secours d'un Etat victime d'une agression.

La question des traités d'assistance ou accords régionaux d'ordre militaire qui, dans le projet d'un traité d'assistance mutuelle, jouait un rôle dominant comme étant la vraie force motrice de tout le système, reste toujours un des points les plus importants et les plus délicats de l'économie proposée. Le Protocole prévoit que les accords particuliers, enregistrés et publiés par le Secrétariat de la Société des Nations, restent ouverts à tout Membre de la Société — sans doute aussi à tout Etat signataire — qui voudrait y accéder. Par là, l'ancien système d'alliances closes et rivales devrait être tout à fait exclu, ce qui serait, en principe, un avantage considérable. Cependant, il paraît assez douteux, en réalité, que la publicité des accords

de nature militaire puisse être réalisée mieux qu'elle ne l'a été jusqu'ici, et surtout il resterait à savoir si vraiment les Etats liés entre eux par un accord défensif, seraient disposés à y faire participer, à un moment quelconque, un nouvel Etat, qui, peut-être, viendrait troubler leurs plans et qui pourrait être justement celui qu'ils avaient eu en vue comme agresseur éventuel lorsqu'ils ont conclu leur accord. Quoi qu'il en soit, c'est toujours un mérite du Protocole d'avoir subordonné, d'une manière absolue, la mise en œuvre des « accords antérieurs » à la condition d'une injonction de la part du Conseil, de même que, selon l'article 14, lui seul aurait qualité pour déclarer qu'il y a lieu de faire cesser l'application des sanctions.

Il y a parmi les Membres de la Société des Nations et signataires éventuels du Protocole, des Etats qui se trouvent dans une situation particulièrement exposée et qui, par conséquent, ont besoin de garanties spéciales. Le Protocole n'en parle pas, mais la résolution concernant la Conférence pour la réduction des armements, adoptée le 2 octobre 1924, a attiré l'attention sur ces Etats. Il s'agit ici, sans doute, de leur situation à l'égard de la réduction des armements, mais rien n'empêche que, par d'autres moyens également, on s'occupe de leur sûreté, ce qui ne serait qu'une garantie de plus de la paix générale.

Au cas où la paix serait violée et la guerre déclenchée, les sanctions prévues à l'article 15 peuvent être d'une grande importance. Que la collaboration de la communauté ait été plus ou moins effective, l'agresseur doit toujours et inévitablement être frappé par la sanction de la *responsabilité*, en ce sens qu'il devra supporter la totalité des frais des opérations militaires, ainsi que la réparation de tous dommages occasionnés par la guerre. Toutefois, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de l'agresseur lui-même doivent toujours rester intactes. Une question importante surgit à ce sujet. Le principe important selon lequel tout Etat belligérant est responsable, selon la quatrième Convention de la deuxième Conférence de la Paix (art. 3), des violations des lois et coutumes de la guerre, devant rester intact, les dispositions de l'article 15 ne doivent être appliquées que sous la réserve de la validité du dit principe.

VIII. — *La mise en vigueur du Protocole.*

A la différence du traité d'assistance mutuelle, le Protocole se présente comme un texte définitif ouvert à la signature tant des Membres de la Société des Nations que des Etats étrangers. Néanmoins, son efficacité définitive dépend de l'avènement de conditions ultérieures d'ordre suspensif et résolutoire.

La mise en vigueur du Protocole ne dépendra pas uniquement de sa ratification par un certain nombre d'Etats. La majorité requise par les article 17 et 21, savoir la majorité des Membres permanents au Conseil et dix autres Membres de la Société des Nations, ne suffira que pour le procès-verbal qui sera dressé par le Secrétariat; de l'accomplissement de cette condition devrait aussi, selon l'article 17, dépendre la réunion de la Conférence internationale pour la réduction des armements prévue pour le 15 juin 1925; d'ailleurs, à l'heure actuelle, il est déjà certain que la conférence ne pourra se réunir à la dite époque.

En supposant que cette grande Conférence se soit réunie, la prochaine étape serait l'adoption d'un plan général de réduction des armements, tâche sans doute très difficile à mener à bout, mais dont l'accomplissement, selon l'alinéa 5 de l'article 21, est une condition nécessaire pour la mise en vigueur du Protocole. Même après l'établissement de ce programme important, le Protocole ne sera pas hors de danger. Il restera encore soumis à une condition résolutoire, savoir à la condition que le plan établi par la Conférence aura été *exécuté;* faute d'exécution, le Protocole deviendra caduc. Les conditions auxquelles le plan sera considéré comme exécuté, ne sont pas encore établies; leur définition sera l'affaire de la Conférence elle-même; il dépendra donc, en définitive, de celle-ci de déterminer à quelles conditions le Protocole lui-même deviendra caduc. Un grave inconvénient consiste dans ce fait qu'un Etat non Membre de la Société des Nations, qui aurait signé le plan pour la réduction des armements, mais sans adhérer au Protocole, pourrait, par la non-exécution du plan de réduction, exercer une influence peut-être décisive sur le sort du Protocole.

Tenant compte de l'extrême complexité de toutes ces condi-

tions et des vicissitudes auxquelles le Protocole — abstraction faite de toutes les considérations et de tous les doutes que cet acte, comme tel, pourra provoquer chez les Etats — on pourrait se demander s'il n'aurait pas mieux valu diviser le contenu de celui-ci en portions, de manière que, par exemple, les dispositions concernant l'arbitrage auraient formé un ensemble indépendant. Nous croyons cependant qu'on a bien fait de présenter le Protocole comme un ensemble et de faire une tentative sérieuse pour le faire accepter par les Etats. Dans le cas où ce grand acte constitutionnel viendrait à subir un échec, ainsi qu'il y a lieu de le craindre, cette question se posera peut-être encore. Quoi qu'il en soit, le « Protocole de Genève » adopté le 2 octobre 1924, formera toujours une étape remarquable dans la grande œuvre de l'organisation internationale, quand bien même il n'entrerait jamais en vigueur dans sa forme actuelle.

LES « AMENDEMENTS JAPONAIS » AU PROTOCOLE DE GENÈVE

PAR LE

Dr ADATCI

Ambassadeur du Japon à Bruxelles
Délégué du Japon à la Société des Nations.

Aujourd'hui que plusieurs semaines se sont écoulées depuis que mes amendements ont été unanimement approuvés par la dernière Assemblée de Genève, tous mes collègues de la Société des Nations doivent être stupéfaits des grandes difficultés qu'on y avait rencontrées avant de se rallier à mon point de vue, qui apparaît à présent si naturel et si simple aux yeux de tout le monde. Ces difficultés ont dû être suscitées uniquement par une trop grande hâte de la séparation et par une certaine insuffisance de l'étude préalable des diverses stipulations du Pacte chez quelques-uns des hommes d'Etat réunis dernièrement à Genève.

Ce que j'ai demandé à mes collègues de la Commission d'arbitrage obligatoire, que j'avais l'honneur de présider, dès que fut placé sous mes yeux un brouillon de textes relatifs à la définition de l'agresseur et au rappel de la question laissée à la compétence exclusive d'un Etat, c'est tout simplement, afin d'éviter tout malentendu, de rappeler en même temps la grande règle du Pacte, inscrite dans son article 11, et d'en faire une application logique au système destiné à établir la présomption d'agression.

Ce que j'ai demandé à mes collègues de la Commission spéciale d'arbitrage obligatoire que j'avais l'honneur de présider, dès que fut placé sous mes yeux un brouillon de textes relatifs à la définition de l'agresseur et au rappel de la question laissée à la compétence exclusive d'un Etat, c'est tout simplement, afin d'éviter tout malentendu, de rappeler en même temps la grande

règle du Pacte, inscrite dans son article 11, et d'en faire une application logique au système destiné à établir la présomption d'agression.

L'article 11 du Pacte dit : « Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société tout entière et que *celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations. En pareil cas, le Secrétaire Général convoque immédiatement le Conseil à la demande de tout membre de la Société.* »

N'est-il pas, en effet, souverainement absurde que, sous le seul prétexte technique que le Conseil a reconnu que le différend en litige demeure dans le cadre de la compétence exclusive d'un Etat, la Société des Nations se montre absolument sourde comme un pot à tous les fracas de la guerre ou à toute plainte relative à une menace de guerre, et ferme brusquement la porte aux cris déchirants qu'un désespoir suprême arrache à ses Membres? La meilleure preuve que la Société des Nations n'est pas aussi méchante, c'est l'existence même de l'article 11 de son Pacte.

Voilà pourquoi l'Assemblée unanime a ajouté à la fin de l'article 5 du Protocole un paragraphe ainsi conçu : « Si la question est reconnue par la Cour permanente ou par le Conseil comme étant de la compétence exclusive d'un Etat, *la décision intervenue n'empêchera pas que la situation soit examinée par le Conseil ou par l'Assemblée, conformément à l'article 11 du Pacte.* »

Comme conséquence logique et naturelle de la conception mentionnée ci-dessus, nous avons considéré qu'il fallait donner à l'Etat évincé par l'exception préalable de la compétence exclusive de son adversaire, une dernière chance d'arriver à un arrangement amiable, en lui montrant le chemin de suprême conciliation indiqué par l'article 11 du Pacte. Ce n'est que dans le cas où, ayant méprisé cette dernière ressource, ledit Etat aurait recours à la guerre, qu'il serait présumé agresseur.

C'est ainsi que, dans l'article 10 du Protocole qui définit l'agresseur :

« Est agresseur tout Etat qui recourt à la guerre en violation des engagements prévus au Pacte ou au présent Protocole. Est

assimilée au recours à la guerre la violation du statut d'une zone démilitarisée. Dans le cas d'hostilités engagées, est présumé agresseur, sauf décision contraire du Conseil prise à l'unanimité :

« 1° Tout Etat qui aurait refusé de soumettre le différend à la procédure pour règlement pacifique prévue aux articles 13 et 15 du Pacte, complétés par le présent Protocole — ou qui aura refusé de se conformer, soit à une décision judiciaire ou arbitrale, soit à une recommandation unanime du Conseil — *ou qui aura passé outre à un rapport unanime du Conseil, à une décision judiciaire ou arbitrale reconnaissant que le différend qui s'est élevé entre lui et l'autre Etat belligérant porte sur une question que le Droit International laisse à la compétence exclusive de cet Etat* », l'Assemblée unanime a ajouté après les deux mots : « cet Etat » cette phrase : « *Toutefois, dans ce dernier cas, cet Etat ne sera présumé agresseur que s'il n'a pas soumis auparavant la question au Conseil ou à l'Assemblée, conformément à l'article 11 du Pacte.* »

Il est donc entendu que, même après la reconnaissance que le différend rentre dans la compétence exclusive de l'une des parties, celle-ci ou son adversaire aura pleinement le droit de réclamer l'action du Conseil ou de l'Assemblée, et que celle qui aura ainsi réclamé loyalement l'action de la Société comme moyen de suprême conciliation ne sera pas d'emblée présumée agresseur. N'est-ce pas là, en réalité, la simple expression du bon sens le plus élémentaire? Cette expression est d'ailleurs parfaitement conforme aux stipulations actuelles du Pacte, puisque aussi bien elle ne confère ni pouvoirs, ni fonctions nouvelles soit au Conseil, soit à l'Assemblée, qui conservent purement et simplement la compétence que donne à l'un ou à l'autre le Pacte en pleine vigueur depuis cinq ans. Tout le système du Pacte à ce sujet demeure intégralement intact. Rien n'y est modifié; rien n'y est innové.

On voit clairement par là que l'adoption des amendements dits japonais n'avait pour but, afin d'éviter tout malentendu, que de constater purement et simplement l'état actuel du système du Pacte, d'un document aussi important que le Protocole de Genève.

C'est pourquoi toutes les Délégations, à quelque pays et à quelque continent qu'elles appartinssent, dès qu'elles comprirent la véritable portée de nos suggestions, n'ont pas hésité un seul instant à les faire leurs, et tous les amis de la paix se montrent aujourd'hui unanimement reconnaissants pour notre intervention à Genève.

QUELQUES REMARQUES SUR LE PROTOCOLE DE GENÈVE.

PAR LE

Dr Hans WEHBERG
Membre de l'Institut de Droit international.

§ 1. — *Arbitrage.*

I

Vingt-cinq ans après la réunion de la première Conférence de la Paix de la Haye, la cinquième Assemblée de la Société des Nations vient d'élaborer un système de règlement pacifique des différends internationaux qui est appelé à jouer un rôle historique dans l'évolution du droit international; on est en droit de l'affirmer, soit que le Protocole entre rapidement en vigueur, soit qu'il ne puisse être adopté qu'après de nombreuses tractations diplomatiques. Ce que l'on a considéré jusqu'à présent comme une utopie, la soumission de tous les différends, sans exception aucune, à l'arbitrage ou à la médiation, est à la veille de se réaliser au moins en substance. Après que Macdonald et Herriot se furent prononcés contre toute guerre d'agression quelconque, la cinquième sous-commission de la première commission de l'Assemblée, présidée par M. Adatci, animée d'un esprit de confiante collaboration, réussit à surmonter toutes les difficultés qui semblaient s'opposer au renvoi des différends de caractère politique à une instance arbitrale. « Une œuvre vraiment brillante », telle est l'appréciation qu'émet avec raison, au sujet du Protocole de Genève, Walther Schücking (1).

(1) « Das Genfer Protokoll », *Frankfurter Zeitung*, nos 821, 822, 834, 839, des 2, 7 et 8 novembre 1924.

Le succès réalisé dans cette grande œuvre par la cinquième Assemblée s'explique avant tout, comme nous venons de le dire, par l'intervention de Macdonald et de Herriot, qui ont communiqué à l'Assemblée cet élan et cet enthousiasme sans lesquels rien de grand n'a été réalisé dans le monde. On a pu vérifier à cette occasion la vérité de cette parole qu'une solution radicale et logique est généralement plus facile à atteindre qu'un compromis où il faut tenir compte des objections les plus diverses des Etats intéressés. Quand on reprend aujourd'hui l'examen des délibérations de la première et de la deuxième Conférence de la Haye (1899 et 1907) on constate qu'à cette époque ce ne fut pas seulement l'opposition de l'Empire allemand et d'autres puissances qui fit obstacle à la conclusion d'un traité d'arbitrage mondial. Les objections formulées par des Etats qui adhéraient au principe eurent pour résultat que le projet d'arbitrage présenté en 1907 au nom du Portugal, de l'Angleterre et des Etats-Unis ne s'appliquait qu'à des différends d'une importance politique infime. C'est qu'à cette époque chaque Etat était dominé par le souci de n'assumer aucune obligation dans des questions qui auraient pu toucher, de si loin que ce fût, à son honneur ou à ses intérêts vitaux. La distinction ainsi faite entre les questions que l'on consentait à soumettre à l'arbitrage obligatoire et celles pour lesquelles les Etats se réservaient toute liberté d'action trahissait de telles divergences d'opinions que, si le traité mondial d'arbitrage avait pris corps en 1907, son adoption, tout en marquant un important progrès du point de vue du droit international, n'aurait réalisé qu'une étape bien minime dans la voie de la prévention de la guerre.

A Genève, on n'avait pas à se préoccuper de préciser les différends susceptibles d'être soumis à l'arbitrage obligatoire. On était décidé à prohiber toute guerre d'agression et, par conséquent, à prévoir le recours à l'arbitrage ou à la médiation, même dans les questions qui mettaient en cause l'honneur et les intérêts vitaux des nations. Le principe une fois admis, il restait surtout à résoudre des questions de caractère technique, dont il ne faudrait assurément pas méconnaître l'importance, mais dont le règlement ne soulevait, du point de vue de la souveraineté des Etats, que des difficultés relativement minimes.

II

Et cependant, à l'instant même où l'on se disposait, à Genève, à soumettre à l'arbitrage les conflits politiques les plus graves, on n'a pas pu s'empêcher de formuler des exceptions qui sont de nature à diminuer quelque peu la signification historique de l'œuvre de paix de la cinquième Assemblée. Sans vouloir insister sur les dispositions de l'article 4, alinéas 5 et 7, du Protocole, en faveur desquelles on peut invoquer des arguments sérieux; sans examiner le point de savoir si une requête tendant à la révision des traités internationaux pourrait faire l'objet d'une procédure juridique — les explications contenues dans le rapport Politis-Benès sur ce point ne sauraient être considérées comme ayant un caractère obligatoire, un rapport officiel n'ayant pas la même autorité que le traité lui-même — nous nous bornerons à examiner l'article 5 du protocole, d'après lequel la disposition de l'alinéa 8 de l'article 15 du Pacte demeure applicable. L'article 15, alinéa 8, du Pacte est ainsi conçu :

« Si l'une des parties prétend, et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution. »

Comme on le sait, cette réserve ne figurait pas dans la première rédaction du Pacte du 14 février 1919 (1). Elle ne fut introduite dans le texte du Pacte que plus tard, à la demande du Président Wilson, après que les amis du Président l'eurent convaincu que, sans cette réserve expresse concernant les différends d'ordre politique interne, il serait impossible de surmonter l'opposition qui se manifestait aux Etats-Unis contre le Pacte. Grâce à la disposition de l'article 15, alinéa 8, du Pacte, il serait possible de soustraire à l'examen du Conseil les questions soulevées par l'immigration de races étrangères, par l'application de tarifs douaniers ou par la doctrine de Monroe. Il en résultait que des conflits, qui dans la pratique internationale

(1) Voy. SCHÜCKING et WEHBERG, *Die Satzung des Völkerbundes*, 2e édit., 1924, pp. 575 et suiv.

peuvent conduire aux complications les plus graves, restaient sans aucune voie de règlement quelconque.

Si l'on considère que les questions soulevées par l'immigration ou par l'application de tarifs douaniers sont de celles qui ne relèvent ainsi ni de l'arbitrage, ni de la médiation, on doit reconnaître qu'en formulant une pareille déclaration d'incompétence on complique bien plus qu'on ne facilite la solution des graves problèmes politiques qui sont à l'origine de ces différends.

La coexistence des Etats n'est concevable que si certains droits fondamentaux sont respectés. Parmi ces droits fondamentaux se trouvent sans doute celui de l'Etat à l'existence, mais aussi celui des races à l'égalité. Si un Etat possède une population trop abondante et qu'il ne peut lui assurer un établissement en dehors de ses frontières, il faut s'attendre tôt ou tard à des conflits violents. Il y a plus : l'interdépendance économique toujours croissante des Etats a pour résultat que l'industrie nationale d'un Etat peut être menacée de mort par les tarifs douaniers d'un autre Etat; un tel conflit doit pouvoir se régler par une procédure juridique sous peine de dégénérer en une guerre d'agression que la Société des Nations aurait pour devoir de prévenir. Sans doute il s'agit là de problèmes que le droit international n'a pas encore cherché à régler dans leur ensemble. Mais il est permis d'affirmer qu'aussitôt que des questions politiques internes touchent aux intérêts d'Etats tiers, elles sortent de la sphère interne et revêtent une portée internationale.

Quand les rédacteurs du Pacte se sont trouvés en présence de ces problèmes, ils n'ont pas tenté le moindre effort pour trouver une procédure qui permettrait de les résoudre d'une manière propre à donner satisfaction non seulement aux intérêts de la paix, mais encore à ceux des pays intéressés. On s'est borné à formuler le principe : « *Noli me tangere.* » Au moment même où, par l'effet d'une interdépendance économique croissante, ces problèmes prennent une importance qui grandit tous les jours, le Pacte a interdit d'en soumettre l'examen à une instance internationale à la demande unilatérale de l'une des parties en cause. Il n'y a à cette lacune du Pacte qu'un léger correctif : la disposition de l'article 11, aux termes duquel le

Conseil ou l'Assemblée peuvent s'occuper de l'affaire, mais sans pouvoir proposer une solution positive du différend.

Quoi qu'il en soit, l'article 15, alinéa 8, du Pacte a réalisé un grand progrès, en ce sens que le recours à la guerre pour la solution de tels conflits est désormais interdit aux membres de la Société des Nations. Il est vrai que cette interdiction n'est pas expressément formulée. Mais on ne saurait admettre que le Pacte, qui a exclu pour un cas donné l'application des procédures pacifiques, a de ce fait entendu autoriser le recours à la guerre. Aux termes de l'article 12 du Pacte, tout différend susceptible d'entraîner une rupture doit au préalable être soumis à une instance arbitrale ou à « l'examen du Conseil » : il faut entendre par là un examen *au fond* de l'affaire par le Conseil. Il ne serait pas donné satisfaction à la prescription de l'article 12 si le Conseil ne s'occupait de l'affaire que d'une façon purement *formelle;* l'article exige que le Conseil ait été en mesure d'examiner l'affaire au fond. Or, un tel examen se trouve exclu *a priori* par l'article 15, alinéa 8, pour les différends prévus par ce texte. Ainsi, la condition préalable du recours à la guerre, établie par l'article 12, ne peut être remplie pour les différends qui, selon le droit international, relèvent de la compétence exclusive de l'une des parties, et on est autorisé à conclure que les revendications nées de pareils différends ne peuvent être poursuivies par un recours aux armes (1).

Maintenant qu'on a prévu à Genève l'institution d'une juridiction obligatoire pour tous les différends et qu'on a reconnu un caractère impératif à la décision arbitrale et au rapport du Conseil, le moment eût été venu d'abroger complètement l'article 15, alinéa 8, du Pacte. Surtout à l'instant même où l'on décidait de procéder à une codification générale du droit international, il était illogique de maintenir les barrières dont on a voulu entourer certaines questions « qui relèvent de la compétence exclusive d'un Etat ». La délégation japonaise a dû lutter pour faire admettre que la prescription de l'article 11 est également applicable aux questions visées par l'article 15, alinéa 8, et pour que ce point fît l'objet d'une mention expresse dans le Protocole. La suppression de l'article 15, alinéa 8, ne fut pas

(1) Voy. *op. cit.*, p. 589.

sérieusement prise en considération. Cette disposition qui, en 1919, n'avait été insérée dans le Pacte que par considération pour les Etats-Unis, fut défendue maintenant avec obstination par les autres puissances. On ne saurait douter pourtant que cette lutte entre le droit positif et le droit naturel ne se termine un jour par la suppression de l'article 15, alinéa 8, si la Société des Nations veut conserver sa vitalité.

Scelle considère également que l'article 15, alinéa 8, est critiquable : « Aucune stipulation n'est, au point de vue juridique, plus critiquable que celle-ci, surtout sous la forme où elle se présente . . . . elle introduit dans les obligations du Pacte une nouvelle cause d'indétermination et de faiblesse (1). »

Pareillement, Walther Schücking démontre que ce sont précisément les conflits visés par l'article 15, alinéa 8, qui « empoisonnent le plus dangereusement la vie des nations » et qu'il faut considérer la réserve de l'article 15 comme « une lacune fâcheuse du Protocole de Genève relativement à la protection du droit naturel (2).

Déjà pendant la guerre, Schücking s'était occupé des moyens par lesquels de purs conflits d'intérêt, par exemple l'immigration japonaise en Californie, pourraient se résoudre conformément au droit international. Il préconisait à cette époque (3) le renvoi de telles questions à un organisme central de conciliation qui aurait pour fonction de concilier les parties. Il ne considérait pas encore comme possible à cette époque une décision obligatoire sur de telles questions par la voie de l'arbitrage ou de la médiation. Dans sa dernière publication, au contraire, Schücking démontre que dans de telles questions il est nécessaire que la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale se fasse créatrice de droit. « Là, dit-il, où le droit naturel est manifestement en faveur de l'Etat qui subit un préjudice, la Cour a le devoir de repousser purement et simplement la thèse selon laquelle il faudrait considérer la question comme relevant de la compétence exclusive de l'Etat qui a causé un préjudice

(1) Voy. Munch, *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations*, Copenhague, 1923, I, p. 131.

(2) *Frankfurter Zeitung*, n° 834.

(3) *Der Weltfriedensbund und die Wiedergeburt des Völkerrechts*, Leipzig, 1917, pp. 16 et suiv.

à un autre sous le couvert de sa souveraineté. » Schücking reconnaît d'ailleurs que, sous l'empire du droit positif actuel, cette évolution se trouve entravée du fait que, d'après les travaux préparatoires du Pacte, certaines questions, telle l'immigration de races étrangères, ne peuvent être traitées comme des problèmes internationaux.

Tant qu'on n'aura pas réussi à soumettre les questions visées par l'article 15, alinéa 8, à des principes de droit international, il faudrait tout au moins soumettre ces questions à une instance arbitrale et conférer expressément au tribunal la compétence de statuer « selon les principes juridiques qui, à son avis, devraient faire règle en droit international », suivant la formule qui figure dans l'article 5, alinéa 2, du traité d'arbitrage et de conciliation germano-suisse du 3 décembre 1921 (1) et dans l'article 5, alinéa 2, du traité d'arbitrage et de conciliation conclu, le 21 août 1924, entre l'Allemagne et la Suède.

§ 2. — *Désarmement.*

I

L'article 17 du Protocole de Genève parle d'une « Conférence internationale pour la réduction des armements ». Il ne s'agit donc pas ici d'un désarmement complet, limité seulement par les exigences du maintien de l'ordre intérieur et par celles d'une participation à une mesure d'exécution internationale; il n'est question que d'une simple réduction des armements.

On a, me semble-t-il, perdu de vue dans cette réglementation que la question du désarmement a pris, du fait du nouveau Protocole de Genève, un aspect absolument nouveau. Des solutions qui, autrefois, pouvaient être considérées comme suffisantes, ne sauraient plus être considérées comme satisfaisantes aujourd'hui. La cinquième Assemblée de Genève s'étant décidée à bannir complètement la guerre d'agression comme moyen juridique de solution des conflits, on devra reconnaître, en examinant la question de plus près, que l'on ne pourra jamais parer

(1) *Société des Nations. Recueil des traités*, XII, p. 284.

aux dangers des armements excessifs si l'on se contente d'une réduction à concurrence de 20 ou 30 p. c. Si la guerre a cessé d'être une procédure licite de solution des différends internationaux les plus graves, il n'y a plus de motif désormais de conserver des armées permanentes destinées à faire face à une guerre. On ne peut concevoir comme légitime que le maintien de forces de police dans la mesure où l'exigent soit le maintien de l'ordre intérieur, soit la nécessité de tenir à la disposition de la Société des Nations un contingent appelé à participer à une mesure d'exécution collective contre un Etat qui recourrait à la guerre.

Si l'on tient compte surtout du fait que les Puissances centrales sont totalement désarmées, il n'y a aucune raison qui puisse justifier le maintien par les autres Etats d'une partie de leurs armements. La justice et le principe d'égalité entre Etats exigent un désarmement intégral. Seule une telle mesure attesterait de façon indiscutable la volonté de paix de l'Europe nouvelle et pourrait être considérée comme une exécution de l'engagement pris par les Puissances alliées et associées dans le préambule de la Partie V du Traité de Versailles lorsqu'elles y ont présenté le désarmement des Puissances centrales comme « la préparation d'une limitation générale des armements de toutes les nations ».

On pourrait objecter peut-être à cette façon de voir que le préambule lui-même de la Partie V du Traité de paix, de même que l'article 8 du Pacte de la Société des Nations, ne parlent que d'une « limitation » générale des armements et non de désarmement. On ne peut pas perdre de vue toutefois le fait suivant : le Traité de Versailles, dans sa première partie qui traite de la Société des Nations, a autorisé le retour à la guerre dans certaines conditions qu'il définit. On est bien obligé d'admettre que dans une société qui considère encore la guerre comme un mode normal de solution des différends, il ne saurait être question d'une limitation radicale des armements. Mais, du jour où la guerre d'agression est totalement prohibée, les armements ont perdu leur signification. Que si nous gardons ce fait bien présent à l'esprit, nous devrons reconnaître que l'article 8 actuel du Pacte, qui tend à mesurer la réduction des armements aux coeffi-

cients de la sécurité nationale, de la situation géographique des Etats et des conditions spéciales de chaque Etat, exige une révision. La considération de la sécurité nationale ne méritait d'être envisagée que tant que chaque Etat conservait encore, sous certaines conditions, le droit de recourir à la guerre d'agression. Elle a perdu toute valeur depuis que toute guerre d'agression est déclarée un crime et que la Société des Nations a décidé de protéger avec toutes ses forces tout Membre qui serait victime d'une telle agression. Les armements ne pourraient être autorisés, même du point de vue d'une guerre défensive, qui reste licite en soi, car si tous les Etats désarment de façon radicale, aucun d'entre eux ne saurait être lésé. On verrait, au contraire, disparaître ainsi la dernière possibilité d'une menace résultant des armements. C'est par le désarmement radical qu'on enlèvera aux Etats en mal d'agression toute velléité d'enfreindre la prohibition de recourir à la guerre. On peut donc affirmer que *sans désarmement radical il n'y a pas de sécurité complète*. C'est ce que constate dans sa conclusion le rapport classique de Politis et de Benès : « Il n'y a pas d'arbitrage et de sécurité sans désarmement. »

Un désarmement radical de l'Europe désarmerait du même coup les nationalistes allemands et donnerait ainsi la sécurité à l'Europe elle-même. La très grande masse du peuple allemand étant ralliée aux idées de paix, les chauvinistes allemands perdraient toute influence dès l'instant où les autres puissances auraient effectivement désarmé et prouvé ainsi qu'elles sont disposées à tirer de leur politique de paix les conséquences les plus extrêmes.

Que si l'on m'objecte le danger russe, je répondrai tout d'abord que la Russie devrait naturellement être inclue dans un traité de désarmement. En outre, pour parer à une offensive éventuelle de la Russie, on disposerait des forces de police de la Société.

Abstraction faite de ces considérations de principe, il faut observer que, du point de vue technique, la solution du problème du désarmement se trouverait grandement facilité si on ne le limitait pas à une réduction des armements de 20 ou 30 p. c. Il faut tenir compte du fait que les développements donnés à

l'emploi des gaz toxiques et à l'aviation et les transformations qui en résultent dans les caractères de la guerre ont encore singulièrement compliqué le problème de la mesure du désarmement. Les résultats minimes de la Conférence préparatoire, qui s'est réunie à Rome en février 1924 en vue de l'extension des accords de Washington, doivent être considérés comme un sérieux avertissement.

Un effort vers le désarmement radical est également nécessaire du point de vue de l'opinion publique. Le monde croira-t-il à la paix tant que l'on maintiendra sur pied la plus grande partie des effectifs, 70 ou 80 p. c. par exemple? N'oublions pas que le désarmement n'a pas seulement pour but de prévenir les dangers qui résultent pour la paix du maintien des armées ou le gaspillage des finances publiques : il contribuera aussi à fortifier chez tous les peuples le sentiment de confiance dans la paix. Un désarmement total prouverait au monde que l'on veut sérieusement la paix. Un désarmement à concurrence de 20 p. c. signifierait que l'on considère le maintien des armements jusqu'à 80 p. c. comme indispensable et l'opinion publique se demanderait : est-ce là la paix?

Le désarmement radical et général est pour les Etats à la fois le meilleur moyen de démontrer leur volonté de paix et leur meilleure protection contre des guerres d'agression. Les faibles contingents qu'exigeraient le maintien de l'ordre intérieur et la participation à une mesure d'exécution collective seraient insuffisants pour mener une guerre d'agression.

Comme l'a très bien dit le délégué danois Zahle dans la vingt-septième séance plénière de la cinquième Assemblée : « le Gouvernement danois est d'avis que plus on avancera sur la voie du désarmement, plus sera solide l'édifice que cette Assemblée a essayé de construire en élaborant le projet que nous discutons aujourd'hui. Si la Conférence pour la réduction des armements n'arrive à réaliser qu'une réduction de forme ou celle d'un faible pourcentage des armements actuels, nous continuerons à rester en présence de foyers dont l'esprit militaire sera bien différent de l'esprit de paix et de conciliation qui a inspiré l'œuvre de cette Assemblée. L'autorité de la justice et l'autorité de la Société ne seront assurées que le jour où les

formidables machines de guerre et de destruction que nous a léguées la période des grandes guerres seront transformées en des forces très réduites et destinées uniquement à assurer l'ordre et le respect des engagements internationaux. »

Déjà, avant la cinquième Assemblée, l'Union interparlementaire a élaboré, au cours de sa dernière session, deux projets dont l'un peut être considéré comme équivalant à un désarmement intégral. Le plan procède de l'idée consistant à adopter comme base du traité de désarmement les mesures du désarmement que le Traité de Saint-Germain a imposées à l'Autriche (1).

Quand bien même, du point de vue politique, on devrait rester sceptique quant à la possibilité de faire accepter dès à présent par les Etats un désarmement intégral, j'estime que la science du droit international a pour mission de démontrer clairement que seul un système complet et dûment sanctionné d'arbitrage et de désarmement total est capable d'assurer une sécurité entière et qu'en sens inverse le maintien de forces militaires supérieures à ce qu'exigent le maintien de l'ordre intérieur et la participation à des mesures d'exécution collectives décidées par la Société des Nations augmente les dangers d'une guerre d'agression et restreint la portée morale de l'arbitrage. Ici encore, il est vrai de dire qu'une solution logique et radicale est la meilleure. Maintenant que les Etats ont rejeté les anciens préjugés contre l'arbitrage et ont parcouru une étape que l'on considérait jusqu'à présent comme impossible à franchir, il leur appartient de tirer de cette attitude nouvelle les conséquences logiques qu'elle comporte et de désarmer.

II

De quelque façon que l'on rédige le nouveau traité de désarmement que les Etats sont appelés à conclure, une chose est certaine : tout accord de ce genre restera imparfait s'il ne s'y trouve pas une disposition interdisant désormais à tout Etat Membre de la Société des Nations d'introduire ou de maintenir

(1) *Union interparlementaire*. XXIIe Conférence, 1924, *Documents préliminaires*. Genève, 1924, pp. 35 et suiv.

le service militaire général. Nous estimons que le service militaire général est de nature à développer au plus haut point chez un peuple l'esprit guerrier et à provoquer chez lui une exagération des qualités dites militaires. Nous croyons que dans ce siècle de la Société des Nations le service militaire général devrait cesser d'être un moyen d'éducation des peuples. Il faut conduire les peuples vers le signe de la paix et non pas les dresser à la meilleure méthode de détruire des existences humaines à l'aide de grenades à main ou de bombes asphyxiantes.

En réclamant la suppression du service militaire, nous nous trouvons en accord avec quelques-uns des représentants les plus éminents de la pensée humaine. Je signale particulièrement à ce point de vue les propositions du général boer Smuts, ainsi que celles du Président Wilson dans son deuxième et troisième projet de Pacte de la Société des Nations. Je puis invoquer encore la haute autorité du pape Benoît XV qui, dans sa note de paix du 1er août 1917, s'exprimait dans les termes suivants : « Le Saint-Siège croit que l'unique moyen de désarmement qui soit pratique et puisse être appliqué sans difficultés consiste dans la suppression simultanée et générale du service militaire obligatoire, et que l'exemple des pays qui n'avaient pas de service militaire démontre le caractère praticable de cette idée. » Dans ces derniers temps, cette idée a pris dans les Etats scandinaves une impulsion considérable. La Ligue norvégienne pour la Société des Nations, dans son projet de constitution de la Société de 1919, s'est prononcée pour la suppression du service militaire obligatoire, et l'ancien ministre de la guerre de Danemark, Munch, s'est rallié à cette idée au cours de la dix-huitième séance plénière de la troisième Assemblée. Actuellement, le Parlement danois délibère sur un projet conçu en ce sens. Il me paraît particulièrement significatif que l'Union interparlementaire, dans sa vingtième Conférence tenue à Vienne en 1922, s'est déclarée, sur proposition de l'Anglais Maddison, pour la suppression du service militaire (1) et a ordonné la communication de cette résolution au Conseil de la Société des Nations.

(1) *Union interparlementaire.* Compte rendu de la XXe Conférence, 1922, Genève, pp. 394 et suiv. et 435.

§ 3. — *Les devoirs des ressortissants de l'Etat agresseur.*

I

La prohibition des guerres d'agression formulée à l'article 2 du Protocole de Genève ne s'adresse pas seulement aux Gouvernements des Etats Membres, mais également à tous leurs ressortissants. Je sais que cette assertion sera contredite par certains internationalistes. J'estime néanmoins qu'elle est seule conforme à la nature de la Société. Assurément, dans la mesure où les prescriptions du Pacte ou du Protocole de Genève deviennent partie intégrante du droit interne d'un pays, les ressortissants de ce pays leur doivent obéissance comme à toute autre prescription de leur droit national; mais quand bien même ce ne serait pas le cas, on doit admettre ici l'existence d'une obligation directe à charge des individus ressortissants de cet Etat. La Société des Nations est, dans son essence, une association des nations *(Völker)*, et non pas seulement une association de gouvernements; c'est ce qui ressort non seulement du nom de « Société des Nations », mais encore du préambule du Pacte, suivant lequel la Société a pour mission « de développer la coopération entre les nations et de leur garantir la paix et la sûreté ». Le but même de la Société exige non seulement la collaboration des Gouvernements, mais encore celle des peuples. La Société ne serait pas viable si les peuples eux-mêmes n'avaient pas assumé des devoirs sacrés à son égard.

Si l'on tient compte du fait que les guerres modernes mettent aux prises des armées nationales et que toute guerre exige la collaboration de la nation entière, on doit reconnaître que l'interdiction des guerres d'agression ne serait pas complète si elle ne s'adressait pas également aux individus sujets des Etats Membres. Tout ressortissant d'un Etat Membre a le devoir personnel de s'abstenir de participer à une guerre d'agression entreprise par son gouvernement et, en particulier, celui de refuser au gouvernement violateur du droit la prestation du service militaire.

Certes, c'est un conflit pénible qui se présente devant le

citoyen d'un Etat dont le gouvernement a entrepris une guerre d'agression : il aura à choisir entre sa fidélité à la patrie et sa fidélité à la Société des Nations. Cependant, en pareil cas, le droit international doit prendre le pas sur le droit national. C'est à la grande communauté que constitue la Société des Nations que les individus doivent rester fidèles le jour où leur propre gouvernement vient à violer la foi jurée.

On peut regretter que le Protocole de Genève ait négligé de définir clairement les devoirs des individus sujets des Etats Membres. Bien-plus, il a commis la grande faute de traiter les ressortissants d'un Etat agresseur qui, personnellement, restent fidèles à la Société, de la même manière que les autres. En effet, il résulte de l'article 15 du Protocole que l'indemnisation de tous les dommages causés par une guerre d'agression, dommages à réclamer de l'Etat agresseur « jusqu'à l'extrême limite de sa capacité de paiement » sera exigée de la collectivité des sujets de l'Etat, même de ceux qui ont refusé obéissance au gouvernement coupable de la violation du droit.

Ceci n'est pas seulement regrettable pour des motifs de justice. La soumission dans le plus bref délai possible de l'Etat agresseur et la sécurité des Etats Membres exigent que la Société favorise la scission au sein même de l'Etat coupable entre les citoyens qui restent fidèles au Pacte et les autres. C'est avec beaucoup de raison que Hymans a déclaré à la vingt-sixième séance plénière de la cinquième Assemblée : « Devant l'Etat qui médite la guerre va se dresser la conscience universelle. Et rappelez-vous, Messieurs, de quel poids sont les forces morales. Dans le pays même où la guerre s'organise, quels germes de dissensions intérieures ; on verra des hommes se lever pour demander des comptes à leur gouvernement, et celui-ci se trouvera dans l'impossibilité de constituer ce front moral, cette unité de sentiments, de susciter cet élan des cœurs et des volontés indispensables pour lancer un peuple dans une aventure belliqueuse et pour lui demander le sacrifice suprême. » *(Applaudissements.)*

Il est donc nécessaire que dans le Protocole de Genève soient clairement définis les devoirs des citoyens des Etats Membres de la Société, que ceux qui restent fidèles à la Société soient,

dans la mesure du possible, protégés par elle et enfin qu'ils se trouvent soustraits à l'obligation de réparation qui pèse sur leur pays.

Le citoyen qui, à l'avenir, refuserait obéissance à l'Etat agresseur, ne se trouvera pas dans une situation enviable. L'esprit de la Société des Nations n'a pas encore pénétré suffisamment les consciences, l'éducation de la jeunesse est encore trop peu pénétrée de l'esprit de conciliation internationale pour que ceux qui, devant une guerre d'agression entreprise par leur gouvernement, veulent se conformer au droit, ne se trouvent pas dans une situation extrêmement difficile. La suggestion publique agit toujours en pareil cas avec la dernière violence. Il faudrait pour ceux qui ne considèrent pas le droit international comme un « chiffon de papier », mais comme le patrimoine sacré de l'humanité, fussent assurés d'avance de l'appui moral de la Société, attendu que leur attitude est non seulement légitimée mais imposée par le Protocole.

II

Ceci nous amène à dire un mot des rapports réciproques de ces deux idées : « Patrie » et « Société des Nations ». Certes, la maxime : « Right or wrong, my country » que, lors de la première Assemblée de la Société [1], un délégué a osé rappeler sans rencontrer de contradiction, doit être combattue dans le plan de la Société des Nations avec plus d'énergie encore qu'autrefois. Le Protocole de Genève dit clairement que la paix du monde est supérieure à la poursuite *unilatérale* des intérêts dits vitaux d'un peuple déterminé. Si ce principe reçoit son application, il faudra qu'à l'avenir, à côté de l'amour de la Patrie, qui gardera toujours sa signification, l'attachement à la Société des Nations prenne une place. Tout comme l'amour de la Patrie exige souvent le sacrifice d'intérêts personnels, ainsi la Société des Nations nous impose des devoirs sacrés auxquels nous ne pouvons nous soustraire.

Ceci s'adresse surtout à ceux qui dans leur pays, comme pro-

(1) Actes de la Première Assemblée. Séances plénières, p. 428.

fesseurs d'université ou comme savants, ont pour mission d'enseigner et de développer le droit international. Eux qui, dans une certaine mesure, sont les gardiens du droit international, ne peuvent, quand leur gouvernement entreprend une guerre d'agression, rester silencieux ou chercher à justifier par des sophismes la violation du droit. Il doit exister en eux un tel attachement à l'idée du droit et à la Société des Nations que le respect du Pacte soit pour eux la loi suprême. Devant la guerre injuste déclarée par leur gouvernement, ils ne se feront pas les serviteurs de celui-ci ; c'est pour la défense de la Société et du droit international, auquel ils ont voué leur existence, qu'ils se lèveront, profondément pénétrés de la pensée : « *Amicus Plato, sed magis amica veritas.* »

Quand, sous la direction des juristes de droit international, cette nouvelle mentalité se sera répandue dans tous les pays, quand une jeunesse nouvelle apportera à la défense du Droit cette même fermeté qu'elle apporta de 1914 à 1918 à la défense de la Patrie, quand avec Mme Swanwick [1] elle se sera pénétrée de cette parole : « Le patriotisme ne suffit pas », alors, mais alors seulement, le plan grandiose élaboré par la cinquième Assemblée avec la collaboration de Politis et de Benès pourra, en dépit d'imperfections nombreuses, se développer et s'épanouir librement.

(1) Discours prononcé à la vingt-huitième séance plénière de la Ve Assemblée.

LE CONFLIT ANGLO-ÉGYPTIEN

ET

LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

PAR

Charles DE VISSCHER

Professeur à l'Université de Gand
Membre de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye
Associé de l'Institut de droit international.

Le 19 novembre 1924, Sir Lee Stack, Sirdar de l'armée égyptienne et Gouverneur général du Soudan, tombait sous les balles de quelques fanatiques dans les rues du Caire. Le 22 novembre, Lord Allenby, Haut-Commissaire britannique en Egypte, remettait à Zaghloul Pacha, chef du Gouvernement égyptien, deux notes textuellement reproduites ci-dessous (1) et dont la teneur

(1) Voici le texte de ces notes :

La première note est ainsi conçue :

« Au nom de Sa Majesté et du gouvernement britannique, j'adresse à Votre Excellence la communication suivante :

Le gouverneur général du Soudan, sirdar de l'armée égyptienne, qui était également un officier distingué de l'armée britannique, a été brutalement assassiné au Caire.

Le gouvernement de Sa Majesté considère que ce meurtre, qui expose l'Egypte, telle qu'elle est gouvernée aujourd'hui, au mépris des peuples civilisés, est le résultat naturel d'une campagne hostile aux droits britanniques en Egypte et au Soudan, qui a pour base une ingratitude aveugle, malgré les avantages conférés par la Grande-Bretagne. Cette ingratitude n'a pas été découragée par le gouvernement égyptien, et a même été fomentée par des organisations en relation étroite avec ce dernier. Votre Excellence a été avertie par le Gouvernement de Sa Majesté, il y a un peu plus d'un mois, contre les conséquences possibles de la continuation de cette campagne, particulièrement au Soudan. Pourtant, elle n'a pas cessé. Le gouvernement égyptien vient de laisser assassiner le gouverneur général du Soudan et a prouvé qu'il est incapable ou non désireux de protéger la vie des étrangers.

Le gouvernement de Sa Majesté exige donc du gouvernement égyptien :

1° D'amples excuses pour le crime; 2° une enquête sur le meurtre, enquête qui devra être menée avec la plus grande énergie, afin que les criminels, quels qu'ils soient et quel que soit leur âge, subissent le châtiment qu'ils méritent: 3° à compter

était la suivante. Dans la première note, le Gouvernement britannique imputait expressément au Gouvernement égyptien la responsabilité de l'attentat commis ; l'assassinat du Sirdar y est présenté comme la conséquence naturelle de la campagne hostile aux sujets et aux intérêts britanniques en Egypte et au Soudan, « campagne basée, disait la note, sur une grande ingratitude pour les bienfaits reçus de la Grande-Bretagne, non découragée par le Gouvernement égyptien et même fomentée par des organisations en relations étroites avec ce dernier. » Méconnaissant les avertissements encore tout récents du Gouvernement britannique relativement aux conséquences de cette campagne, le Gouvernement égyptien avait laissé assassiner le Sirdar, prou-

d'aujourd'hui, interdiction absolue de toute manifestation politique populaire; 4° versement immédiat au gouvernement de Sa Majesté d'une amende de 500 mille livres sterling; 5° que, dans les vingt-quatre heures, l'ordre soit donné de retirer du Soudan tous les officiers égyptiens et les unités exclusivement égyptiennes de l'armée égyptienne, mesure entraînant les modifications spécifiées ci-après; 6° notification aux autorités compétentes que le gouvernement du Soudan augmentera la superficie qui devra être irriguée à Gezira, et qui devra être portée de 300,000 feddans à une surface illimitée, suivant les nécessités; 7° abandon de toute opposition aux désirs ci-après exprimés du Gouvernement de Sa Majesté, en ce qui concerne la protection des intérêts étrangers en Egypte.

S'il n'est pas fait droit immédiatement à ces demandes, le gouvernement de Sa Majesté prendra les mesures propres à sauvegarder ses intérêts en Egypte et au Soudan. »

Voici le texte de la deuxième note :

« Comme suite à ma communication précédente, j'ai l'honneur d'informer Votre Excellence, au nom du Gouvernement de Sa Majesté, que ses demandes précises relatives aux troupes du Soudan et à la protection des intérêts étrangers en Egypte et au Soudan sont les suivantes :

1° Les officiers égyptiens et les unités exclusivement égyptiennes de l'armée égyptienne ayant été retirés, les unités soudanaises de l'armée égyptienne seront transformées en une force de défense du Soudan, dépendant uniquement du gouvernement du Soudan, et sous le commandement du gouverneur général, au nom duquel tous les postes seront attribués; 2° les règles et conditions régissant les services, la discipline et la retraite des fonctionnaires étrangers qui se trouvent encore au service du gouvernement égyptien et les stipulations financières relatives aux pensions des fonctionnaires étrangers qui ont quitté ce service seront revisées conformément au désir du Gouvernement de Sa Majesté; 3° jusqu'à ce qu'un accord soit intervenu entre les deux gouvernements au sujet de la protection des intérêts anglais en Egypte, le gouvernement égyptien maintiendra les postes de conseillers financiers et juridiques et respectera leurs pouvoirs et privilèges comme il a été envisagé au moment de l'abolition du protectorat et respectera également le statut et les attributions actuelles du département européen du ministère de l'intérieur, comme l'a déjà spécifié un ordre ministériel, et il accueillera avec la considération qu'elles méritent les réclamations que pourra faire le directeur général sur les questions de son ressort. »

vant ainsi « son incapacité ou sa mauvaise volonté en ce qui concerne la protection de la vie des étrangers ».

Sur cette accusation grave et directe, le Gouvernement britannique fondait les exigences suivantes : 1° la présentation d'excuses officielles; 2° une enquête énergique et le châtiment des coupables; 3° l'interdiction immédiate et absolue de toute manifestation politique populaire; 4° le versement immédiat au Gouvernement britannique d'une indemnité de 500,000 livres sterling; 5° le retrait du Soudan de tous les officiers égyptiens et des unités exclusivement égyptiennes de l'armée d'Egypte; 6° l'extension de 300,000 feddans à une superficie indéterminée et limitée seulement par les nécessités, de la zone irrigable de Gezira; 7° adhésion aux desiderata exprimés par le Gouvernement britannique relativement à la protection des intérêts étrangers en Egypte.

La deuxième note, qui faisait suite et formait annexe à la première, précisait sur deux points — retrait des troupes égyptiennes du Soudan et protection des intérêts étrangers — les exigences du Gouvernement britannique. Relativement au retrait des unités égyptiennes du Soudan, elle spécifiait que « ce retrait accompli, les unités soudanaises de l'armée égyptienne seraient transformées en une force de défense du Soudan, dépendant uniquement du Gouvernement du Soudan et sous le commandement du Gouverneur général, au nom duquel tous les postes seront attribués ». Quant à la protection des étrangers, elle exigeait une révision du statut des fonctionnaires britanniques encore au service du Gouvernement égyptien, ainsi que le maintien des conseillers financier et juridique anglais et de la section européenne du ministère de l'intérieur.

Le 23 novembre, Zaghloul Pacha adressait à Lord Allenby la réponse du cabinet égyptien (1). Tout en exprimant sa pro-

(1) TEXTE DE LA RÉPONSE ÉGYPTIENNE.

A Son Excellence le field marshall vicomte Allenby, haut commissaire britannique.

Excellence,

En réponse aux deux notes que Votre Excellence a bien voulu m'adresser dans la journée d'hier au nom du gouvernement de Sa Majesté britannique, j'ai tout d'abord l'honneur de prier Votre Excellence de vouloir bien de nouveau exprimer audit gouvernement, de la part du gouvernement égyptien, toute la douleur et

fonde indignation à l'égard de l'attentat commis, le Gouvernement égyptien protestait contre l'accusation d'incapacité ou de connivence contenue dans la note britannique; affirmant sa volonté de ne poursuivre les revendications nationales que par l'emploi de moyens légaux et pacifiques et déniant toute complicité avec des organisations qui préconisaient le recours à la violence, il ne se reconnaissait qu'une seule responsabilité, celle de poursuivre les coupables, et ajoutait que les mesures rapides et efficaces déjà prises à cet effet donnaient pleine confiance que les criminels n'échapperaient pas à leur juste châtiment. Néanmoins, dans le désir de donner au Gouvernement britannique un témoignage du profond regret causé dans le pays par l'attentat, le Gouvernement égyptien acceptait de présenter d s excuses officielles, de payer l'indemnité de 500,000 livres sterling, enfin de réprimer toutes les manifestations populaires propres à troubler l'ordre public. Il refusait, en revanche, de

l'horreur que ce gouvernement et la nation tout entière ont ressenties pour l'exécrable meurtre commis sur la personne du regretté sirdar de l'armée égyptienne et gouverneur général du Soudan, sir Lee Stack pacha.

De ce crime odieux, perpétré par des criminels que la nation réprouve unanimement, le gouvernement égyptien ne peut toutefois être considéré comme responsable en aucune façon. Ce crime a été commis, en effet, dans des circonstances telles qu'il n'aurait pu être ni prévu ni empêché.

D'autre part, ce gouvernement ne peut admettre l'affirmation contenue dans la première note communiquée que ce crime soit le résultat naturel d'une campagne politique qui n'a pas été découragée par le gouvernement égyptien et qui a été fomentée par des organisations se trouvant en étroit contact avec lui, car ce gouvernement a toujours invoqué et prêché l'emploi de moyens légaux et pacifiques dans la revendication des droits du pays et n'a jamais eu aucun contact d'une nature quelconque avec des organisations préconisant l'usage de la violence.

La seule responsabilité que le gouvernement reconnaît et revendique est celle de poursuivre les coupables. Des mesures rapides et efficaces ont été déjà prises à cet effet, et le résultat favorable qu'elles ont déjà obtenu nous donne la pleine confiance que les criminels n'échapperont pas à leur juste châtiment.

Cependant, en vue de démontrer le regret profond que ce crime a suscité dans le pays et de donner satisfaction au gouvernement de Sa Majesté britannique, j'ai l'honneur de déclarer à Votre Excellence que le gouvernement égyptien accepte de présenter ses excuses.

Il accepte également de pourvoir au payement d'une somme de 500,000 livres sterling. Il déclare en même temps qu'il est déjà résolu à empêcher par toutes les voies légales dont il peut disposer les manifestations populaires qui seraient contraires à l'ordre public et de recourir au Parlement, si nécessaire, pour obtenir de plus amples pouvoirs.

En ce qui concerne la demande visée au paragraphe 5 de la première note et développée dans la seconde note, j'ai l'honneur de faire observer à Votre Excellence

souscrire aux exigences britanniques relatives au rappel des unités égyptiennes, à la réorganisation des forces soudanaises, à l'extension de la zone des irrigations dans la région de Gezira; il se déclarait enfin dans l'impossibilité de répondre aux demandes concernant le statut des fonctionnaires étrangers, la note britannique n'idiquant pas d'ailleurs les modifications à introduire dans le régime actuel. Au surplus, le Gouvernement égyptien avait toujours adopté à l'égard des étrangers la politique la plus libérale et n'avait reçu à ce sujet aucune observation des Etats étrangers.

La réplique de Lord Allenby fut immédiate. Elle annonçait au Gouvernement égyptien qu'en présence de son refus de se conformer aux demandes 5 et 6, le Gouvernement du Soudan procéderait lui-même au renvoi des unités égyptiennes et serait libre désormais d'augmenter d'une façon illimitée la superficie

que le nouvel arrangement proposé pour l'armée égyptienne du Soudan constitue non seulement une modification du *statu quo* que le gouvernement anglais avait déclaré vouloir maintenir, mais est en conflit absolu avec la disposition de l'article 46 de la Constitution égyptienne, qui dispose que le Roi est le commandant suprême de l'armée, et qu'il nomme et licencie les officiers.

Quant à la demande contenue au paragraphe 6, je dois faire observer à Votre Excellence que la question de modifier d'ores et déjà la limite fixée pour la superficie à irriguer dans la Gesira est pour le moins prématurée et doit, d'après les déclarations répétées du gouvernement de Sa Majesté britannique, être résolue d'un commun accord, en tenant compte des intérêts vitaux de l'agriculture égyptienne.

Enfin, en ce qui concerne la demande contenue au paragraphe 7, j'ai l'honneur de faire observer à Votre Excellence que la situation des fonctionnaires étrangers en Egypte se trouve actuellement réglée par des lois et accords diplomatiques qui ne sauraient être modifiés sans l'intervention du Parlement. En tout cas, la note du gouvernement britannique n'indique nullement quelles sont les modifications à introduire au régime actuel, de sorte que nous nous trouvons dans l'impossibilité de répondre sur ce point.

Quant à la protection des intérêts étrangers en général, le gouvernement égyptien a toujours adopté la politique la plus libérale qui pouvait être compatible avec le respect du principe de l'indépendance, et aucune observation n'a d'ailleurs été faite à cet égard par les puissances étrangères.

J'ai pleine confiance que le gouvernement de Sa Majesté britannique trouvera la présente réponse pleinement satisfaisante. Elle est, en tout cas, inspirée par le très sincère désir de maintenir et d'assurer avec ledit gouvernement les meilleurs rapports qui soient conciliables avec les droits de l'Egypte. Je saisis d'occasion pour renouveler à Votre Excellence l'assurance de ma haute considération.

Le président du Conseil des ministres,

ZAGHLOUL.

d'irrigation de Gezira. La nouvelle note britannique ajoutait : « Votre Excellence apprendra en temps voulu quelles mesures ont été prises, vu votre refus d'accéder à la demande concernant la protection des intérêts étrangers. »

Le 24 novembre, à 11 h. 45, soit un quart d'heure avant l'expiration du délai imparti par cette dernière note, le Gouvernement égyptien versait l'indemnité de 500,000 livres sterling. Quelques instants plus tard, Lord Allenby informait Zaghloul Pacha qu'en conséquence de son refus d'accepter intégralement les conditions fixées par le Gouvernement britannique, il allait faire occuper militairement les douanes d'Alexandrie. L'annonce de cette mesure de coercition entraîna la démission immédiate de Zaghloul et la constitution, sous la présidence de Ziwar Pacha, président du Sénat d'Egypte, d'un nouveau Gouvernement.

Le même jour, le Parlement égyptien votait à l'unanimité une résolution dont le texte fut aussitôt transmis aux parlements étrangers et au secrétaire général de la Société des Nations (1).

(1) Voici le texte de la protestation de la Chambre des députés :

« Devant les récentes agressions commises par le gouvernement britannique contre les droits de la nation égyptienne, sa souveraineté et sa constitution, la Chambre des députés d'Egypte proclame : 1° son attachement à l'indépendance complète de l'Egypte et du Soudan, qui constituent une patrie une et indivisible; 2° que, malgré le désaveu formel exprimé par la nation, son souverain, son gouvernement et son Parlement, au sujet du crime odieux commis contre le regretté sir Lee Stack pacha, sirdar de l'armée égyptienne et gouverneur général du Soudan, et malgré les satisfactions fournies par le gouvernement et les mesures efficaces qu'il a prises en vue de la poursuite des coupables et de leur livraison à la justice, la Chambre regrette très vivement que le gouvernement britannique ait cru devoir exploiter ce triste incident au profit de ses visées impérialistes et recourir à la force brutale pour tirer vengeance d'une nation innocente, comptant uniquement sur la puissance de son droit et la justice de sa cause. Le gouvernement britannique a non seulement formulé des demandes excessives hors de toute proportion avec le crime, mais, dépassant toutes les limites, il a été jusqu'à exiger le retrait des troupes égyptiennes du Soudan, obliger les unités soudanaises de l'armée égyptienne à prêter serment d'allégeance au gouverneur du Soudan, autoriser l'augmentation de la superficie des terrains cultivés par les sociétés coloniales britanniques au Soudan en la portant du chiffre de 300,000 feddans jusqu'à un chiffre illimité, à réclamer au gouvernement égyptien d'abandonner toute opposition aux désirs du gouvernement britannique au sujet de la protection revendiquée par lui des intérêts étrangers en Egypte et à formuler également d'autres prétentions contenues dans les notes anglaises. Passant des paroles aux actes, le gouvernement britannique a mis ses menaces à exécution et a, en outre, occupé les douanes d'Alexandrie, déclarant que cet acte ne constituait que la première des mesures qu'il entendait prendre. Ces agressions, qui sont une négation absolue des droits de l'Egypte et qui portent

La résolution affirmait l'attachement du Parlement à la cause de l'Egypte et du Soudan, protestait solennellement tant contre certaines exigences du Gouvernement britannique que contre l'emploi de la force armée pour les soutenir ; elle se terminait par un appel à l'intervention de la Société des Nations.

Le 30 novembre, dans une lettre adressée à Lord Allenby, Ziwar Pacha déclarait que le Gouvernement égyptien, « cédant à la nécessité et poussé par son grand désir de paix, acceptait intégralement et sans réserve » les conditions fixées par les notes anglaises du 22 novembre.

La vivacité des commentaires de presse provoqués par les premières dépêches traduisait à la fois le profond émoi de l'opinion publique en présence de ces tragiques événements et une singulière ignorance des éléments de fait et de droit qui auraient dû en commander l'appréciation. Les discussions qui se sont élevées au sujet des exigences du Gouvernement britannique ont porté sur deux points distincts : 1° la légitimité des conditions fixées dans les deux notes du 22 novembre ; 2° la possibilité de déférer à la Société des Nations le règlement du différend auquel ces conditions ont donné naissance.

Il est impossible d'émettre un jugement raisonné et impartial sur ces deux questions, que nous examinerons tour à tour, sans tenir compte avant tout des relations politiques tout à fait spéciales qui, depuis 1922, existent entre la Grande-Bretagne et l'Egypte.

On sait que ces relations ont été définies dans un acte unilatéral du Gouvernement britannique, en date du 28 février 1922,

atteinte à son indépendance, constituent une intrusion dans ses affaires, une violation de sa Constitution et une menace pour sa vie agricole et économique. Elles n'ont aucun rapport avec le crime et n'ont aucun précédent dans l'Histoire.

Pour ces motifs, la Chambre des députés d'Egypte proclame à la face de l'univers sa protestation la plus énergique contre de semblables actes iniques en fait et nuls en droit, et prend à témoin toutes les nations civilisées de l'énormité de telles convoitises impérialistes, inconciliables avec l'esprit de ce siècle et avec les droits sacrés des nations. Elle adresse sa protestation à tous les Parlements du monde et en appelle à la Société des Nations, lui demandant d'intervenir pour défendre contre l'arbitraire une nation innocente qui, profondément attachée à ses droits sacrés et imprescriptibles, à la vie et à la liberté, ne demande rien autre que son indépendance. »

connu sous le nom de « Déclaration à l'Egypte » (1). Comme l'indiquait son préambule, cette déclaration avait essentiellement pour objet de concilier la reconnaissance immédiate de l'Egypte comme Etat indépendant et souverain avec la protection des intérêts spéciaux que la Grande-Bretagne possède et entend maintenir dans ce pays. En conséquence, la Déclaration portait abrogation du protectorat britannique institué le 18 décembre 1914 : l'Egypte était reconnue comme Etat souverain et indépendant; mais les effets de cette reconnaissance étaient expressément limités par l'article 3 de la Déclaration, qui réservait à l'entière discrétion du Gouvernement britannique les quatre questions suivantes, en attendant leur règlement définitif par la conclusion ultérieure d'accords amiables : *a*) la sécurité des communications de l'Empire britannique en Egypte; *b*) la défense de l'Egypte contre toute agression étrangère et contre toute ingérence étrangère, directe ou indirecte; *c*) la protection des intérêts étrangers en Egypte et la protection des minorités; *d*) le Soudan. La Déclaration ajoutait : « En attendant la conclusion de tels accords, le *statu quo*, en toutes ces matières, restera intact. »

En renvoyant à plus tard la conclusion de ces accords destinés à garantir sur des points particulièrement importants pour elle

(1) DÉCLARATION A L'ÉGYPTE. — « Considérant que le gouvernement de Sa Majesté, conformément à ses intentions déclarées, désire immédiatement reconnaître l'Egypte comme Etat souverain et indépendant; et :

Considérant que les relations entre le gouvernement de Sa Majesté et l'Egypte constituent un intérêt essentiel pour l'Empire britannique,

Sont déclarés par les présentes les principes suivants :

1° Le Protectorat britannique est terminé, et l'Egypte est déclarée être un Etat souverain et indépendant;

2° Aussitôt que le gouvernement de Sa Hautesse aura promulgué un acte d'indemnité applicable à tous les habitants de l'Egypte, la loi martiale proclamée le 2 novembre 1914 sera abrogée;

3° En attendant le moment où il sera possible, par la libre discussion et des arrangements amicaux des deux côtés, de conclure entre le gouvernement de Sa Majesté et le gouvernement égyptien des accords en ce qui regarde les matières suivantes, ces matières sont absolument réservées à la discrétion du gouvernement de Sa Majesté : *a*) la sécurité des communications de l'Empire britannique en Egypte; *b*) la sécurité de l'Egypte contre toute agression étrangère ou contre toute ingérence étrangère, directe ou indirecte; *c*) la protection des intérêts étrangers en Egypte et la protection des minorités; *d*) le Soudan.

En attendant la conclusion de tels accords, le *statu quo* en toutes ces matières restera intact. »

les intérêts spéciaux de l'Angleterre en Egypte, la Déclaration de 1922 ne faisait que reculer la solution de la difficulté [1]. En fait, les accords prévus ne furent pas conclus. En novembre 1924, le statut de l'Egypte restait donc intégralement soumis aux termes de la Déclaration de 1922. Sans doute, un homme d'Etat plus réaliste et plus souple eût-il profité de l'opportunité exceptionnellement favorable qui s'offrit à l'Egypte lorsque M. Ramsay MacDonald invita Zaghloul Pacha à négocier à Londres les termes d'un arrangement définitif qui eût substitué un système de garanties contractuellement définies au régime discrétionnaire des réserves. L'occasion manquée alors ne devait plus se retrouver.

En notifiant en 1922 aux gouvernements étrangers la fin du protectorat britannique et sa décision de reconnaître l'indépendance et la souveraineté de l'Egypte, le Cabinet de Londres avait pris soin de préciser de la façon la plus explicite les conséquences qu'il entendait attribuer dans l'ordre international à cette décision. La note adressée à cette occasion par Lord Curzon aux Puissances étrangères contenait le passage suivant: « La prospérité et l'intégrité de l'Egypte sont nécessaires à la paix et à la sécurité de l'Empire britannique qui, en conséquence, maintiendra toujours comme un intérêt britannique essentiel les relations spéciales existantes entre l'Empire britannique et l'Egypte et reconnues de longue date par les autres pays. Ces relations spéciales sont définies dans la déclaration qui reconnaît l'Egypte comme un Etat souverain et indépendant. Le Gouvernement de Sa Majesté les a caractérisées comme des questions qui touchent aux droits et aux intérêts vitaux de l'Empire britannique, et n'admettra pas qu'elles soient mises en question ou discutées par aucune autre puissance. Appliquant ce principe, le Gouvernement de Sa Majesté britannique tiendra pour un acte inamical toute tentative d'intervention d'une autre puissance dans les affaires d'Egypte et considérera toute agression contre le territoire de l'Egypte comme un acte auquel il devra s'opposer par tous les moyens en son pouvoir. »

Rapprochés de la Déclaration à l'Egypte, les termes de cette

(1) RUZÉ, *La Situation internationale de l'Egypte*, cette Revue, 1923, pp. 56 et suiv.

note ne laissaient, sous le rapport de la clarté, rien à désirer. Il en résultait de la manière la plus nette que non seulement le Gouvernement britannique réservait entièrement son point de vue vis-à-vis de l'Egypte dans le règlement ultérieur des quatre questions visées par la Déclaration, mais qu'en outre ces questions elles-mêmes formeraient, de façon permanente et définitive, une sphère d'intérêts réservée ou exclusivement anglo-égyptienne, sphère touchant aux droits et intérêts vitaux de l'Empire britannique, soustraite d'avance à toute tentative d'immixtion ou d'intervention individuelle ou collective de puissances étrangères.

En affirmant ce programme, qui formulait une sorte de doctrine de Monroe britannique sur l'Egypte (1), l'Angleterre soumettait celle-ci à un statut international spécial qui limitait dans une large mesure l'exercice de sa souveraineté tant externe qu'interne.

Il serait inexact, au surplus, de prétendre, comme on l'a fait, que l'Egypte n'a pas reconnu les réserves contenues dans la déclaration unilatérale de 1922. A supposer qu'une telle reconnaissance fût nécessaire, il faut constater qu'elle les a reconnues en droit et en fait : en droit par l'élaboration de sa Constitution dont les dispositions ont été calculées de façon à respecter ces réserves (2) ; en fait, en mettant sur pied une organisation interne et une représentation extérieure indépendante dont ces mêmes réserves formaient à la fois le cadre et la contre-partie. En somme, le statut de l'Egypte depuis 1922 n'est pas sans analogie avec celui qui, depuis le traité intervenu le 22 mai 1903 entre les Etats-Unis et Cuba, interdit à ce dernier pays la conclusion, avec une ou plusieurs puissances étrangères, de tout traité ou arrangement de nature à porter atteinte à l'indépendance de l'île ou à concéder à ces puissances un établissement ou un contrôle quelconque sur son territoire. Ainsi que l'observe très justement un auteur américain, l'indépendance ainsi comprise n'interdit que l'ingérence de puissances autres que les Etats-

(1) RUZÉ, *op. cit.*, p. 89; *Times*, 25 novembre : « The Declaration of Egyptian independence was explicitly limited from the first by a sort of Monroe doctrine safeguarding specific British interests... »

(2) Notamment dans la question du Soudan; cfr. NORMAN BENTWICH, « The Constitution of Egypt », *Journal of Comparative Legislation*, février 1924, p. 48.

Unis et elle n'exclut celle des Etats-Unis eux-mêmes que dans les questions non visées dans ce traité [1].

Il faut ajouter enfin, pour comprendre le cours des derniers événements en Egypte, que depuis 1922 les relations entre les autorités britanniques et le Gouvernement égyptien ne s'étaient guère améliorées. Les prétentions de l'Egypte sur le Soudan en particulier avaient donné lieu, lors de l'élaboration de la nouvelle Constitution égyptienne, à de graves dissentiments. D'autre part, la campagne d'agitation menée par le *Wafd,* délégation du parti nationaliste égyptien, s'était constamment intensifiée; elle s'était manifestée récemment de façon particulièrement inquiétante par une série d'attentats sur la personne de fonctionnaires britanniques et d'autres étrangers, attentats qui, un mois encore avant la tragédie du 19 novembre 1924, avaient donné lieu à des remontrances des autorités britanniques au Gouvernement de Zaghloul Pacha [2].

Les conditions imposées au Gouvernement égyptien par les notes britanniques du 22 novembre 1924 étaient de deux espèces: les unes, que Zaghloul Pacha avait acceptées, étaient en rapport direct avec le meurtre commis sur la personne du Sirdar; elles avaient trait à la réparation de l'attentat et au rétablissement de l'ordre (n°s 1 à 4). Les autres, repoussées au contraire par le cabinet égyptien, concernaient deux questions dont la solution définitive avait été renvoyée par la Déclaration à l'Egypte de 1922 à des négociations ultérieures: les relations du Soudan avec l'Egypte (n°s 5 et 6) et la protection des étrangers (n° 7).

Parmi les clauses de réparation, il en est une qui, même en Angleterre, a été critiquée: c'est celle qui imposait sans discussion ni enquête à l'Egypte le paiement d'une indemnité de

(1) CHENEY-HYDE, *International law*, vol. I, § 19. L'auteur observe que la qualification d'*indépendant* donnée à un Etat qui reste sous la tutelle d'autres Etats se retrouve fréquemment dans les actes internationaux qui ont précisément pour objet d'instituer un rapport de dépendance. Le traité du 16 septembre 1915 entre les Etats-Unis et Haïti contient des clauses analogues à celles du traité de 1903 avec Cuba.

(2) JACQUES BARDOUX (*Le Temps*, 4 janvier 1925) note que « depuis septembre 1919 jusqu'à l'assassinat de Sir Lee Stack, quarante-six attentats ont été commis contre des militaires et foncionnaires britanniques ou contre leurs collaborateurs égyptiens ».

500,000 livres sterling. La note britannique motivait expressément cette exigence par une affirmation catégorique de la responsabilité du Gouvernement égyptien dans l'attentat commis. Ainsi se trouvait posée une fois de plus, au lendemain de l'assassinat de Vorowsky à Lausanne et de celui de la mission militaire italienne à Janina, le grave problème de la responsabilité encourue par un Etat à raison de crimes politiques commis sur la personne d'étrangers sur son territoire. Observons tout d'abord que, pour imputer au Gouvernement égyptien la responsabilité de l'attentat, le Gouvernement britannique s'est abstenu de faire état de la dangereuse théorie de la responsabilité à raison du seul fait de la perpétration du crime, si légèrement avancée par la Conférence des Ambassadeurs au cours de la crise italo-grecque et dont le rapport du Comité des juristes institué à cette occasion a heureusement fait justice (1). L'imputation était expressément basée sur la coupable tolérance témoignée par le Gouvernement égyptien envers les fauteurs d'une campagne de violences haineuses dont l'assassinat du Sirdar apparaissait comme l'aboutissement fatal.

On peut admettre sans peine que les circonstances de fait particulières qui ont entouré le crime justifiaient une de ces interversions de la charge de la preuve fréquentes en cette matière, de sorte que répondant *prima facie* de l'attentat commis, le Gouvernement égyptien ne pouvait se dégager de cette responsabilité qu'en démontrant qu'il s'était acquitté à due suffisance des devoirs de vigilance qui lui incombaient (2). Parmi les circonstances motivant ici un tel renversement dans l'ordre habituel des preuves, il faut signaler tout d'abord l'avertissement formel et tout récent par lequel M. Ramsay MacDonald avait mis le Cabinet égyptien en garde contre les graves conséquences de sa faiblesse dans la répression des mouvements hostiles aux sujets et aux intérêts britanniques. Il faut relever, en outre, la qualité spéciale de la victime, les relations politiques très intimes existant entre l'Angleterre et l'Egypte, qualité et relations qui imposaient à cette dernière des devoirs de protec-

(1) Voy. cette Revue, *supra*, p. 395.

(2) Voy. sur ce point notre étude : *L'Interprétation du Pacte au lendemain du différend italo-grec*, cette Revue, *supra*, pp. 394-395.

tion spéciale envers les représentants de l'autorité britannique exerçant leurs fonctions sur son territoire. Tout en mettant fin au protectorat, la Déclaration de 1922 a maintenu entre les fonctionnaires britanniques et le Gouvernement égyptien des rapports d'étroite collaboration ; ces rapports dictaient aux autorités égyptiennes le devoir de sévir avec énergie contre une agitation qui menaçait ces fonctionnaires dans leur sécurité personnelle (1).

Le Gouvernement de Zaghloul Pacha n'a pas tenté de faire la preuve contraire qui l'eût exonéré de toute responsabilité. Il a préféré, tout en protestant de sa parfaite correction, acquiescer immédiatement au paiement de l'indemnité, en faisant observer toutefois que cette acceptation n'avait pour but que « de démontrer le regret profond suscité dans le pays par le crime et de donner satisfaction au Gouvernement de Sa Majesté britannique ». Ainsi qu'il arrive si souvent en pareils cas, le débat sur la question de responsabilité n'a pas été vidé, l'Etat pris à partie l'ayant supprimé par un acquiescement spontané aux conditions posées par l'Etat plaignant. Mais il faut ajouter que si, au lieu de s'incliner purement et simplement devant ces exigences, le Cabinet égyptien avait offert de soumettre ses agissements à l'examen d'une commission d'enquête impartiale ou au jugement de la Cour permanente de Justice internationale, le Gouvernement britannique n'aurait pas pu s'y refuser (2).

Les exigences formulées dans les notes britanniques du 22 novembre relativement au Soudan sont celles qui semblent avoir suscité dans le Cabinet et au sein du Parlement égyptien les plus énergiques résistances. Elles ont fait l'objet, dans les milieux libéraux anglais, de sérieuses réserves, et dans la presse étrangère des observateurs même bienveillants ont reproché au Gouvernement britannique de prendre prétexte de l'attentat du Caire pour trancher définitivement à son profit, par une action

(1) On peut appliquer à cette situation les termes de la réponse faite par le Comité des juristes à la cinquième question qui lui avait été posée à l'occasion de l'affaire de Janina : « Le caractère public reconnu que revêt un étranger, les circonstances dans lesquelles il se trouve sur le territoire de l'Etat, entraînent pour celui-ci un devoir de vigilance spéciale. »

(2) C'est l'opinion qu'exprimait le *Times* (25 novembre 1924) dès le lendemain de l'attentat : « British opinion can have no possible objection to a really impartial inquiry into the actions of the Zaghlul Government. »

unilatérale et sommaire, la longue controverse relative aux relations de l'Egypte et du Soudan, dont la Déclaration de 1922 avait renvoyé la solution à des négociations ultérieures. Question d'ordre essentiellement politique, que l'on ne saurait apprécier en tenant compte des seules indications que contiennent les récentes notes britanniques et dont l'examen nous entraînerait au delà des limites assignées à cet article.

On sait que depuis la convention du 19 janvier 1899, dite convention Cromer, le Soudan a été soumis au régime d'un condominium qui s'analyse en une sorte de protectorat commun de la Grande-Bretagne et de l'Egypte. Revendiqué comme une dépendance naturelle de leur pays par les nationalistes égyptiens, qui ne semblent pourtant pas pouvoir invoquer en faveur de leur programme de rattachement les vœux des populations soudanaises, le Soudan moderne doit aux bienfaits de l'administration britannique toute sa prospérité. En fait, le parti Zaghloul n'a pas cessé de considérer le Soudan comme une partie intégrante de l'Egypte, et cette revendication se retrouve dans la protestation de la Chambre des Députés du 24 novembre, qui s'ouvrait par une affirmation du principe « de l'indépendance complète de l'Egypte et du Soudan, qui constituent une patrie une et indivisible ». Déclaration qui ne correspond ni à la situation de fait ni à l'état de droit conventionnellement établi depuis 1899. Comme l'a observé M. Auguste Gauvain [1], la « patrie une et indivisible », constituée par l'Egypte et le Soudan, est une entité philosophique et sentimentale qui n'a jamais correspondu à une réalité : « c'est, ajoute le même écrivain, la vallée du Nil qui est géographiquement une et indivisible, ce n'est point la *patrie* soudanaise. » C'est bien sur ce terrain, en effet, que doit être placée la discussion des relations de l'Egypte et du Soudan. Si l'Egypte n'a guère de titres à invoquer pour imposer au Soudan sa souveraineté politique, elle a, en revanche, le droit indiscutable à recevoir les garanties les plus absolues que les travaux d'irrigation effectués au profit du Soudan en amont de son territoire ne puissent en aucun cas porter atteinte au régime des eaux du fleuve, qui constituent pour son agriculture un intérêt vital. Ce droit ne lui avait, du reste, jamais été contesté

(1) *Journal des Débats*, 27 novembre 1924.

du côté britannique ; déjà le rapport de la mission Milner de 1920 et le projet Curzon de 1921 le lui reconnaissaient expressément (1).

Un plan, depuis longtemps mis à l'étude et qui comporte l'extension des irrigations dans la zone de Gezira, s'était heurté, malgré un rapport rassurant déposé par une commission d'experts, à une opposition résolue du Gouvernement égyptien. Un règlement provisoire était intervenu, qui fixait les retenues d'eau à effectuer à la quantité nécessaire à l'irrigation de 300,000 feddahs, partie minime de l'ensemble de la zone irrigable de Gezira. Il semble toutefois que cette limitation provisoire n'avait été acceptée du côté britannique qu'à la condition qu'une commission mixte anglo-égyptienne fût chargée de reprendre l'examen du problème dans son ensemble ; en fait, cette commission ne s'est jamais réunie, le Gouvernement égyptien s'étant abstenu d'y désigner ses délégués.

On comprend que, brusquement mis en demeure d'accepter, sans discussion ni garanties, l'extension illimitée de la zone d'irrigation de Gezira, le Gouvernement égyptien n'ait pas cru pouvoir souscrire à une exigence qui, au surplus, ne présentait avec l'attentat du Caire aucun rapport. Il n'est guère contestable que, sur ce point, les notes britanniques du 22 novembre témoignaient d'une précipitation regrettable, qui a été reconnue, du reste, par M. Chamberlain lui-même dans les déclarations qu'il a faites à la Chambre des Communes le 15 décembre 1924. Ainsi que l'a très bien exposé dans la *Westminster Gazette*, M. Spender, ancien membre de la mission Milner, il s'agit là d'une question qui, sous peine de dégénérer en conflits sans cesse renaissants, ne peut être résolue que de commun accord entre les riverains du Nil, ce qui exigerait l'institution d'une commission mixte permanente du régime des eaux chargée de concilier les intérêts de l'agriculture égyptienne avec le développement des cotonneraies du Soudan. Ajoutons que c'est dans cette voie que le Gouvernement britannique paraît disposé à entrer. Dans les déclarations très conciliantes qu'il a faites à ce sujet le 15 décembre 1924 à la Chambre des Communes, M. Chamberlain s'est exprimé dans les termes suivants : « Si nous avons affaire

(1) RUZÉ, cette Revue, 1923, p. 86.

à un Gouvernement amical et loyal, nous l'inviterons à participer avec nous à une enquête sur les quantités d'eau d'irrigation qui seraient disponibles pour le Soudan, après avoir pourvu pleinement aux besoins de l'Egypte, et nous proposerons que le président de la commission d'enquête, dans laquelle l'Egypte et le Soudan seront chacun représentés, soit tout à fait neutre. »

Quant au retrait du Soudan des unités exclusivement égyptiennes et des officiers égyptiens de l'armée d'Egypte, il apparaît bien qu'il s'agissait là d'une mesure impérieusement commandée par la nécessité où s'est trouvé le Gouvernement britannique, responsable du maintien de l'ordre, de couper court immédiatement à une agitation qui, au lendemain d'un attentat provoqué précisément par la question du Soudan, aurait pu trouver parmi ces unités de dangereux auxiliaires. Placée sous le commandement du Sirdar, l'armée égyptienne relève, il est vrai, de l'autorité suprême du roi Fuad; les discussions qui se sont élevées relativement à la nomination par le Gouverneur général du Soudan à tous les emplois dans les unités soudanaises de l'armée égyptienne (deuxième note britannique, 1°), démontre seulement les difficultés inextricables que peut engendrer, dans son organisation actuelle, le régime du condominium anglo-égyptien au Soudan. Ce régime survivra-t-il à la crise actuelle? On peut en douter, bien qu'il résulte des déclarations précitées de M. Chamberlain aux Communes que le Gouvernement britannique est disposé à le conserver au cas où l'Egypte y prêterait son concours (1).

Le conflit anglo-égyptien n'a fait l'objet d'aucune démarche officielle qui aurait pu avoir pour effet d'en déférer le règlement à la Société des Nations, car on ne saurait évidemment attribuer ce caractère à l'appel adressé à celle-ci par la Chambre des Députés et par le Sénat égyptiens. La Société n'a pas été saisie du différend et le Gouvernement britannique ne s'est donc pas trouvé, à proprement parler, en situation de décliner sa juridiction. En fait, cependant, la question du recours à la Société a été nettement posée devant l'opinion, à cause surtout des analogies, trompeuses d'ailleurs comme nous allons le voir, mais

(1) *Le Temps*, 17 décembre 1924.

à première vue assez frappantes, que présentait le conflit avec le différend italo-grec de septembre 1923. Certains éléments du conflit étaient les mêmes : crime politique commis sur un étranger revêtu d'un caractère public reconnu; mise en cause de la responsabilité des autorités locales; exigence d'une indemnité; enfin, recours, limité il est vrai dans l'espèce, aux mesures de coercition armée sous la forme d'une occupation militaire des douanes d'Alexandrie.

En réalité, le problème du recours à la Société des Nations se présentait ici sous un jour tout à fait spécial, qui ne permet aucunement de faire état des précédents.

Nous pouvons faire abstraction des exigences des notes britanniques, qui présentaient avec l'attentat du Caire un rapport direct — clauses de réparation : excuses et demande d'indemnité — ou indirect : interdiction des manifestations politiques de nature à troubler l'ordre public. Le gouvernement de Zaghloul Pacha n'ayant pas cru opportun d'instituer, relativement aux premières, un débat qui lui eût permis de discuter sa responsabilité, et s'étant incliné purement et simplement devant la dernière, aucun différend ne s'est élevé à leur sujet qui eût pu être déféré à la Société des Nations.

Le refus du Cabinet égyptien d'accéder aux exigences britanniques concernant le Soudan et la protection des étrangers a provoqué, au contraire, un différend très net dont la gravité s'est trouvée accentuée encore par l'occupation militaire des douanes d'Alexandrie et qui a entraîné la démission de Zaghloul Pacha. C'est le règlement de ce différend que, de divers côtés, il a été proposé de soumettre à la Société des Nations. Le Gouvernement britannique ayant donné à entendre qu'il n'était pas disposé à accueillir ces suggestions, son attitude a fait l'objet des commentaires de presse les plus variés. Certains organes, qu'un zèle assez inattendu pour la Société semble avoir possédés tout à coup, ont reproché au Gouvernement britannique d'adopter dans le règlement d'une question où les intérêts de l'Angleterre étaient en cause une thèse absolument contraire à celle qui fut affirmée avec tant d'éclat, au cours de la crise italo-grecque, par son représentant au Conseil; d'autres se hâtèrent de découvrir dans son attitude une justification tardive du point

de vue défendu en cette circonstance par l'Italie et saluèrent bruyamment comme un heureux retour à une politique de prestige et de force ce qu'ils appelaient l' « ultimatum » à l'Egypte. Laissons là ces interprétations tendancieuses, trop visiblement inspirées par des préoccupations politiques immédiates, et tenons-nous sur le terrain des faits et du droit.

La Déclaration à l'Egypte de 1922 et la notification qui en a été faite aux Gouvernements étrangers, sans provoquer chez ceux-ci ni protestations ni réserves, ont défini le statut international de l'Egypte. En substituant spontanément à un protectorat régulièrement reconnu par les Puissances (1) un régime d'indépendance, l'Angleterre a pris soin de circonscrire cette indépendance dans les limites tracées par les quatre réserves destinées à sauvegarder de façon permanente les intérêts vitaux de l'Empire britannique dans ces régions. Qu'il en résulte de très graves restrictions à la souveraineté extérieure (2) et intérieure du pays, les nationalistes égyptiens ont été les premiers à proclamer, et nul ne pourrait le contester; il n'en est pas moins vrai qu'il ressort clairement des réserves de 1922 et de leur notification concomitante aux puissances que les « relations spéciales » qui en sont l'objet restent fermées à toute immixtion ou intervention étrangère (3). Les différends qui peuvent s'élever à leur sujet entre l'Angleterre et l'Egypte

(1) Le protectorat anglais sur l'Egypte a été reconnu par la France dès le lendemain de sa proclamation en 1914; par les Etats-Unis au mois de mai 1919. Cette reconnaissance a été imposée à l'Allemagne par l'art. 147 du traité de Versailles, à l'Autriche par l'art. 102 du traité de Saint-Germain-en-Laye, à la Hongrie par l'art. 86 du traité de Trianon, à la Turquie par les art. 16 et 17 du traité de Lausanne.

(2) Dans le projet de Lord Curzon de 1921, l'interdiction de toute ingérence étrangère autre que celle de l'Angleterre comportait notamment (art. 6) l'obligation de ne conclure « aucun accord de caractère politique avec les Puissances étrangères sans avoir pris l'avis du Gouvernement britannique ». — Cf. RUZÉ, *op. cit.*, cette Revue, 1923, pp. 76-77.

(3) Ceci ne s'applique, bien entendu, qu'aux matières réservées qui ne touchent pas aux droits qui restent acquis aux Puissances étrangères en Egypte en vertu de traités encore en vigueur . La suppression unilatérale du protectorat ne permet évidemment pas à l'Angleterre de revendiquer à leur égard des droits que, lors de la reconnaissance du protectorat, ces Puissances se sont réservés. Il en résulte que ces traités — ceux notamment qui concernent la protection des étrangers — limitent, au point de vue international, la portée juridique des réserves contenues dans la Déclaration à l'Egypte de 1922.

ne sont donc pas de ceux qui puissent être déférés à la Société des Nations sans l'assentiment du Gouvernement britannique. Le fait que l'Egypte n'est pas membre de la Société des Nations n'a eu pour conséquence que de l'empêcher de s'adresser directement à la Société; il n'aurait pas fait obstacle à ce que celle-ci fût saisie par un Membre quelconque sur la base de l'article 11 du Pacte, si la nature intrinsèque du différend ne s'y était pas opposée. L'article 11 confère, en effet, à tout Membre de la Société « le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace, par suite, de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend ». Le Gouvernement britannique s'est prémuni d'avance contre l'application que l'on eût pu être tenté de faire de ce texte à ses différends éventuels avec l'Egypte en déclarant expressément dans sa note de 1922 aux Gouvernements étrangers « qu'il tiendrait pour un acte *inamical* » toute tentative d'intervention d'une autre Puissance dans ce domaine.

Tout récemment encore, dans un note datée du 19 novembre 1924 (le jour même de l'attentat du Caire) et adressée à Sir Eric Drummond, le Foreign Office a précisé de la façon la plus nette son point de vue. On sait que, par une résolution votée le 2 octobre 1924, l'Assemblée de la Société des Nations a décidé d'ouvrir le Protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux à la signature des représentants des Membres de la Société qui, dès ce moment, étaient en mesure de le signer, et, en outre, « de le laisser ouvert à la signature de tous les autres Etats ». Les termes de cette résolution étant de nature à faire envisager la communication du Protocole aux Gouvernements d'Etats non membres de la Société, et notamment au Gouvernement de l'Egypte, le Gouvernement britannique a rappelé les réserves formulées dans la Déclaration à l'Egypte de 1922, ainsi que les termes dans lesquels ces réserves avaient été notifiées aux Gouvernements étrangers. La conclusion de la note adressée le 19 novembre au secrétaire général de la Société des Nations était la suivante : « Dans ces conditions, le Gouvernement de Sa Majesté britannique ne saurait admettre que le Protocole, s'il est signé par l'Egypte, pût permettre au Gouvernement égyptien

de demander l'intervention de la Société des Nations dans le règlement des questions expressément réservées par la Déclaration à la discrétion du Gouvernement de Sa Majesté britannique. » Sur le désir exprimé, le 3 décembre 1924, par le Cabinet de Londres, cette note a été communiquée par Sir Eric Drummond aux gouvernements de tous les Etats à qui le Protocole avait été envoyé.

La situation internationale ainsi faite à l'Egypte ne formerait pas obstacle à l'entrée de ce pays dans la Société des Nations, même si la question de son admission venait à se poser avant la conclusion des conventions prévues par la Déclaration de 1922 pour le règlement des matières réservées. L'admission peut être prononcée en faveur d'Etats à souveraineté extérieure limitée (1); mais les questions réservées n'en continueraient pas moins à être fermées à l'intervention de la Société aussi longtemps que le Gouvernement britannique persistera à les considérer comme telles. Il ne faudrait pas chercher à justifier cette conclusion en faisant appel à la notion des « ententes régionales » de l'article 21 du Pacte, qui a trait aux rapports contractuels spéciaux qui peuvent s'établir entre Etats que n'unit aucun lien préexistant d'interdépendance politique (2); non plus qu'à l'exception de l'article 15, § 8 (questions que le droit international laisse à la compétence exclusive d'un Etat), laquelle pose entre deux Etats indépendants l'un de l'autre et parties à une instance pendante devant une juridiction internationale le problème des limites générales ou conventionnelles du droit interne. Il faut en voir la raison dans cette idée qu'un Etat dont la souveraineté est limitée par l'effet de la persistance des relations spéciales qui l'unissent à l'Etat qui l'a émancipé, ne peut chercher à s'évader de ces relations en faisant appel aux dispositions du Pacte. Le caractère *fermé* de ces relations spéciales est un résidu du protectorat; c'est pourquoi ces relations elles-mêmes présentent le caractère commun à toutes les relations qui existent entre un Etat supérieur et un Etat subor-

(1) Schücking et Wehberg, *Die Satzung des Völkerbundes*, 2e édit., p. 181.
(2) En ce sens : Hatscheck, *Völkerrecht* (1923), pp. 42-43.

donné : elles sont d'ordre constitutionnel et non d'ordre international (1).

Il n'est pas sans intérêt de rapprocher ces considérations de la situation qui est faite aux Colonies britanniques autonomes Membres de la Société des Nations. Du fait de leur entrée dans la Société, les Dominions, l'Inde et l'Etat libre d'Irlande (2) sont investis d'un statut international qui leur confrère, *dans les relations extérieures réglées par le Pacte,* une personnalité et une représentation distinctes et des droits égaux à ceux qui appartiennent aux Etats indépendants Membres de la Société. Bien qu'il soit extrêmement difficile de se prononcer, sans la défigurer par quelque côté, sur une situation juridique en pleine évolution et que des raisons d'opportunité politique contribuent encore à maintenir dans un état d'imprécision qui défie toute tentative de systématisation (3), on peut considérer

(1) Le moyen de défense de l'article 15, § 8, du Pacte est une exception dans le sens propre du terme, et, plus spécialement, une exception d'incompétence. On y suppose, en effet : 1° une instance engagée entre deux Etats qualifiés pour en saisir la juridiction internationale; 2° le pouvoir pour cette juridiction de statuer sur le bien-fondé du moyen proposé par le défendeur. L'existence de rapports constitutionnels entre deux Etats tend, au contraire, à leur enlever tout *locus standi* devant une juridiction internationale relativement aux discussions dont ces rapports peuvent devenir l'objet entre eux; elle exclut le droit d'action lui-même devant cette juridiction et s'oppose ainsi *a priori* à la formation de l'instance. — Cfr. TRIEPEL, *Droit international et droit interne* (trad. René Brunet), chap. I. Du protectorat lui-même, WESTLAKE a dit fort justement dans son ouvrage *Chapters on the principles of international law* (1894), p. 178 : « D'autre part, les relations qui existent entre l'Etat protecteur et l'Etat protégé, tant en ce qui concerne l'autorité que le protecteur exerce sur les relations extérieures du protégé qu'en ce qui touche à l'autorité qu'il peut avoir été admis à exercer sur les affaires intérieures de ce dernier, sont des relations *constitutionnelles*. Ensemble, ces deux Etats forment un système unique (*a single system*) possédant et exerçant tous les pouvoirs qui appartiennent à un gouvernement civilisé; cet organisme unique *échappe à toute ingérence d'un Etat tiers quant à la distribution de ces pouvoirs, distribution qu'il règle souverainement.* »

(2) L'arrangement du 6 décembre 1921 entre la Grande-Bretagne et l'Irlande a accordé à l'Irlande, « *dans la communauté de nations connue sous le nom d'Empire britannique,* le même statut constitutionnel que le Dominion du Canada, le Commonwealth d'Australie, le Dominion de la Nouvelle-Zélande et l'Union de l'Afrique du Sud ». En vertu de la Constitution irlandaise de 1922 (art. 1er) : « L'Etat libre d'Irlande est un des Membres égaux de la communauté des nations qui forment la Société des Nations britannique (*British Commonwealth of Nations*). »

(3) Les déclarations qui ont été faites au Parlement par M. Bonar Law à l'occasion de la discussion du « Irish Free State Constitution Bill » sont significatives : « A la dernière Conférence impériale, il y eut une longue discussion sur le point de savoir s'il ne conviendrait pas de tenter de définir dans les termes d'une réso-

comme exacte la formule suivante d'un jurisconsulte réputé, Sir John Salmond, juge à la Cour Suprême de la Nouvelle-Zélande :

« En vertu de l'organisation spéciale et particulière de la Société des Nations, des colonies autonomes y sont admises en qualité de Membres de par leur droit propre, comme si elles étaient des Etats indépendants. Bien que de telles colonies ne soient, d'après le droit constitutionnel et international, que de simples parties constitutives de l'Empire auquel elles appartiennent, une convention expresse leur a donné un titre à être traitées dans la mesure du possible, comme si elles étaient indépendantes (1) ».

Ainsi, au point de vue du droit international général, les Dominions ne constituent pas des collectivités politiques pourvues d'un statut international distinct de celui de l'Empire britannique (2) ; le droit conventionnel du Pacte en a fait néanmoins des Membres de la Société des Nations disposant de tous les droits attachés à ce titre. Mais il n'en faudrait pas conclure que les Dominions pourraient se prévaloir de leur qualité de Membres pour porter devant la Société un différend concernant les relations réciproques des diverses communautés qui constituent l'Empire britannique. Ces relations réciproques échappent aux prescriptions du Pacte, car elles sont d'ordre constitutionnel et non d'ordre international. Il en sera ainsi du moins aussi longtemps que l'Empire britannique conservera la structure

lution les relations présentes des Dominions avec la mère patrie. Je suis heureux de pouvoir dire que les premiers ministres des Dominions arrivèrent unanimement à cette conclusion que toute tentative de ce genre serait imprudente et pourrait même être désastreuse : c'est une opinion que je partage entièrement... » — Cf. BERRIEDALE KEITH, « The International Status of the Dominions », *Journal of comparative Legislation*, nov. 1923, p. 161; DUNCAN HALL, *ibid.*, « The Imperial Crown and the foreign relations of the Dominions », oct. 1920, p. 196; MALCOLM M. LEWIS, « The International Status of the British self-governing Dominions », *British Year Book of international law*, 1922-1923, p. 21; MANFRED NATHAN, « Dominion Status », *Transactions of the Grotius Society*, vol. VIII, p. 117; HENRI ROLIN, *Le Statut des Dominions*, dans cette Revue, p. 195.

(1) *Times*, 4 octobre 1922.

(2) BERRIEDALE KEITH, *op. cit.*, p. 167. Les déclarations très tranchantes faites par le général Smuts, en septembre 1919, au Parlement de l'Union Sud-Africaine, à l'occasion de la ratification du traité de Versailles, sont l'expression d'aspirations politiques qui ne correspondent pas adéquatement à la réalité juridique actuelle.

unitaire avec laquelle il est apparu encore récemment dans les manifestations les plus importantes de la vie internationale (1). L'admission des Dominions, de l'Inde et de l'Irlande dans la Société des Nations a pu leur conférer une personnalité internationale distincte au point de vue des relations extérieures de l'Empire britannique en tant que ces relations sont régies par le Pacte; elle n'a pu avoir pour conséquence de transporter dans l'ordre international les relations constitutionnelles qui existent au sein même de cet Empire.

En ce moment même, la question que nous discutons se trouve posée très nettement à l'occasion d'une correspondance officielle échangée entre le Gouvernement britannique et le secrétariat de la Société des Nations au sujet de l'enregistrement, sur la base de l'article 18 du Pacte, de l'arrangement conclu entre la Grande-Bretagne et l'Irlande le 6 décembre 1921. Dans une lettre adressée à Sir Eric Drummond, au courant du mois de décembre 1924, le Gouvernement britannique s'est exprimé comme suit :

« Depuis l'entrée en vigueur du Pacte de la Société des Nations, le Gouvernement de Sa Majesté a toujours estimé que ni le Pacte, ni aucune des conventions conclues sous les auspices de la Société ne sont destinés à régir les relations *inter se* des différentes parties du Commonwealth britannique.

« En conséquence, le Gouvernement de Sa Majesté considère que les termes de l'article 18 du Pacte ne sont pas applicables aux articles de l'accord du 6 décembre 1921 (2). »

Cette thèse a été aussitôt contestée par le Ministère des

(1) Lors de la Conférence de Washington de 1921-1922, par exemple, c'est l'Empire britannique qui seul fut invité par le gouvernement des Etats-Unis. C'est du Roi que les délégués des Dominions qui siégèrent à cette Conférence avaient reçu tous leurs pouvoirs; comme l'observe BERRIEDALE KEITH (*loco cit.*, p. 165), leur participation aux négociations, « significative au point de vue des arrangements intérieurs de l'Empire », était sans portée au point de vue international. La Conférence impériale de 1923 a confirmé en substance la pratique antérieure en réservant la conclusion des traités proprement dits (par opposition aux simples *agreements*) à des plénipotentiaires tenant leurs pouvoirs du Roi. Sur le dernier état de la question, voy. le Livre blanc publié par le Gouvernement britannique le 6 janvier 1925 : *Consultation on matters of foreign policy and general Imperial interest* [Cmd. 2301]; *Times*, 7 janvier 1925.

(2) *Le Temps* du 17 décembre 1924.

Affaires étrangères de l'Etat libre d'Irlande (1). Celui-ci a fait valoir que l'article 18 du Pacte impose l'obligation de l'enregistrement à tout Membre de la Société des Nations et que, devenu Membre, l'Etat libre d'Irlande ne pouvait se soustraire à une obligation qui ne prête à aucune équivoque.

L'argument n'est pas décisif, car s'il est vrai que l'obligation formulée dans l'article 18 est imposée à tout Etat Membre de la Société, il est également vrai que cette obligation ne s'applique qu'aux engagements qui ont un caractère « international ». Ce caractère international, la protestation irlandaise l'attribue sans doute à l'arrangement du 6 décembre 1921; elle ne le démontre pas.

Un dernier point doit être relevé. La saisie des douanes d'Alexandrie, effectuée sur l'ordre de Lord Allenby le 24 novembre 1924, constituait une mesure de coercition aggravée par l'emploi de la force armée. Cette mesure, à laquelle les autorités britanniques semblent avoir attribué le caractère d'une prise de gage, a été dénoncée comme un abus de force, « comme un attentat à l'indépendance et aux droits sacrés du pays (2) ».

(1) Voici le texte des deux notes qui ont été envoyées successivement par le ministre des Affaires étrangères de l'Etat libre d'Irlande au Secrétariat général de la Société des Nations :

« Le Pacte de la Société des Nations fixe les obligations acceptées par chaque membre de la Société des Nations. Il n'y a pas de distinction entre les nations. Aucune nation n'a de privilèges spéciaux, aucune n'est exempte des obligations régies par le Pacte. L'article 18 signifie que tout traité et engagement international conclu après le 10 janvier 1920 doit être enregistré. L'Etat libre d'Irlande, comme membre de la Société des Nations, ainsi que tous les autres membres de la Société des Nations, est lié par cet article. Comme le traité anglo-irlandais est la base des relations de l'Etat libre d'Irlande avec les autres membres de la communauté des nations britanniques, il était de notre devoir indiscutable de l'enregistrer. Y avoir manqué eût été une répudiation du Pacte, qui ne peut être faite ni par l'Etat libre d'Irlande ni par un autre membre de la Société des Nations. »

La seconde note est conçue dans les termes suivants :

« Le gouvernement de l'Etat libre d'Irlande estime qu'il n'y aurait aucune utilité à entamer une controverse quant aux intentions d'un signataire individuel quelconque du Pacte. Les obligations figurant dans l'article 18 sont, à son avis, imposées dans les termes les plus exprès à tout membre de la Société. Il lui est donc impossible d'accepter l'assertion selon laquelle l'engagement net et dépourvu d'équivoque de cet article se prête à une interprétation quelconque compatible avec la limitation que le gouvernement britannique cherche à y lire maintenant. Le gouvernement de l'Etat libre d'Irlande, en conséquence, ne partage pas l'opinion exprimée par le gouvernement britannique d'après laquelle les termes de l'article 18 ne sont pas applicables au traité du 6 décembre 1921. »

(2) Protestation du Sénat égyptien du 24 novembre 1924.

Observons tout d'abord que la légitimité des mesures de coercition ne saurait être discutée ici sur le terrain où la question fut placée à la suite du bombardement et de l'occupation de Corfou par les forces italiennes en 1923. Elle se posait alors entre deux Etats Membres de la Société des Nations et, principalement au moins, sur le terrain des obligations spéciales que leur imposait le Pacte (1). Envisagée du point de vue du droit international général, la saisie des douanes est une mesure de coercition dont la pratique internationale offre plus d'un exemple (2) ; mais les appréciations qui ont été émises à son sujet sont sans application à notre espèce : elles supposent, en effet, des rapports de complète indépendance entre l'Etat qui y recourt et celui qui la subit. Telle n'est pas la situation de l'Egypte vis-à-vis de l'Angleterre. La suppression du protectorat en 1922 a laissé subsister en Egypte — conséquence au moins provisoire de la réserve relative à la sécurité des communications de l'Empire dans ce pays — un régime d'occupation militaire, qui ne permet pas d'opposer indistinctement aux mesures de coercition armée le principe de l'inviolabilité du territoire.

Si par l'un de ses exigences — celle concernant l'extension de la zone d'irrigation de Gezira — l'action britannique en Egypte a mérité certaines critiques dont le Cabinet de Londres vient, du reste, d'admettre lui-même le bien-fondé, il faut reconnaître qu'à tous autres égards elle s'est maintenue dans les limites du droit. Il n'était sans doute pas inutile de préciser ce point : dans l'intérêt de la vérité d'abord, ensuite pour ne pas laisser aux détracteurs habituels de la Société des Nations l'occasion de crier à la violation du Pacte par celle des Puissances qui, en toutes circonstances, s'en était faite le plus ardent défenseur.

« L'édifice de notre indépendance ne peut être construit en un jour, mais seulement par des années d'efforts et sur le fonde-

(1) De ce point de vue, il faut, croyons-nous, condamner comme contraire aux obligations imposées aux membres de la Société par les articles 12 et suivants du Pacte l'emploi des mesures de coercition armée sans recours préalable à la procédure prévue dans ces articles. Voy., à ce sujet, notre étude : *L'interprétation du Pacte au lendemain du différend italo-grec*, cette Revue, *supra*, pp. 377 et suiv.

(2) On peut citer notamment la saisie des douanes de Mételin, dans l'île de Mytilène, en 1901, par des forces navales françaises.

ment de notre progrès civil. » Il faut souhaiter, dans l'intérêt de l'Egypte, que ces sages paroles de Ziwar Pacha, contenues dans l'adresse remise par lui au roi Fuad [1] seront comprises, sans distinction de partis ni de classes, par tous ses compatriotes. En proposant à l'agrément du Roi la dissolution d'un parlement dominé par des aspirations nationalistes outrancières, le premier ministre a nettement désavoué la politique « d'agitations stériles, d'actes de violence et de luttes fratricides » qui, dans les rapports de l'Egypte avec la Grande-Bretagne, « a mis en danger la cause nationale ». Rassuré sur le caractère de l'action du Gouvernement britannique, convaincu « que cette action ne visait pas à détruire l'indépendance du pays », il s'est déclaré prêt à rétablir les relations normales avec ce Gouvernement sur la base d'un programme respectueux de la Constitution et des aspirations nationales.

Ainsi, une politique à la fois modérée et digne a remplacé celle de Zaghloul Pacha, dont M. Ramsay MacDonald lui-même a dit « qu'elle était complètement erronée et ne pouvait pas être poursuivie ». On est en droit d'espérer qu'elle trouvera chez le Cabinet britannique l'appui qu'elle mérite. Les récentes déclarations de M. Chamberlain à la Chambre des Communes autorisent cet espoir. « Le Gouvernement britannique, a-t-il dit, ne désire aucunement entraver l'indépendance accordée tout récemment à l'Egypte ; ce que nous voulons, c'est que le Gouvernement égyptien travaille avec nous, et pas contre nous, et qu'il accepte loyalement et franchement comme base de son indépendance les conditions auxquelles elle a été accordée. »

(1) *Le Temps*, 27 décembre 1924.

L'ORGANISATION DU STATUT DE LA ZONE DE TANGER

PAR

Robert RUZÉ
Avocat, Docteur en Droit.

La transformation politique et économique du vieil empire chérifien a été, depuis un certain nombre d'années, l'objet de toute une série d'actes diplomatiques (1).

Cette évolution, quelquefois menacée par de brusques interventions de l'impulsif Kaiser germanique, a abouti, on le sait, à une solution du problème marocain sous la forme d'une division du pays en trois zones : l'une de protectorat français; l'autre de contrôle espagnol; la troisième, dite zone internationalisée de Tanger (2).

Cette dernière zone, d'une étendue fort restreinte — la ville et sa banlieue — attendait depuis douze ans l'organisation de son statut. Une convention anglo-franco-espagnole, intitulée « Convention relative à l'organisation du statut de la zone de Tanger » et signée à Paris par les représentants des deux premières Puissances le 18 décembre 1923 (la troisième n'a retiré les réserves mises par elle à la signature, alors donnée en

(1) La mention de ces traités figure dans la *Table générale des Traités, Codes, Lois et Règlements du Maroc*, publiée par M. P. Louis Rivière, Paris, 1923. Leur texte est reproduit, avec des commentaires, dans l'ouvrage du même auteur, intitulé *Traités, Codes et Lois du Maroc* — t. Ier — *Accords internationaux conclus par le Maroc avec les Puissances étrangères ou intervenus entre ces Puissances au sujet du Maroc de 1767 à 1923*, Paris, 1924. C'est ce dernier volume que nous citerons par la suite, sous la rubrique RIVIÈRE, t. Ier.

(2) Juridiquement, la division tripartite est moins strictement tranchée, et M. Rivière a pu écrire, dans son commentaire de la Convention franco-espagnole du 27 novembre 1912 : « La France étend seule son protectorat sur l'ensemble du Maroc; l'Espagne est cessionnaire de partie de ses droits. Rien de plus. A strictement parler, son domaine marocain devrait s'appeler « zone d'influence espagnole du Protectorat français ». » RIVIÈRE, t. Ier, p. 123. — Nous verrons que d'importantes réserves s'imposent, d'autre part, en ce qui concerne l'autonomie de la zone de Tanger et ce, aux termes mêmes de la Convention qui fait l'objet de la présente étude.

son nom *ad referendum* seulement, que le 7 février 1924), puis objet d'un dépôt de ratification, le 14 mai suivant, le lui a enfin conféré ([3]).

Conclue pour une durée de douze années à partir de sa ratification — avec clause de tacite reconduction — il est stipulé qu'elle sera communiquée aux Puissances signataires de l'Acte d'Algésiras (conformément au précédent de la Convention franco-espagnole du 27 novembre 1912) et que les trois Gouvernements contractants s'engagent à se prêter mutuellement appui près de ces Puissances, pour obtenir leur adhésion (art. 56, al. 1er).

C'est de l'organisation de ce statut que nous rendrons compte brièvement ci-dessous. Aboutissement logique des événements et règlement d'une question complexe et délicate aux points de vue tant juridique que politique, il comporte un véritable intérêt international.

Pour en faire saisir l'utilité et la portée, force nous est tout d'abord de rappeler quelques-uns des actes diplomatiques auxquels nons venons de faire allusion, puis d'examiner brièvement la situation spéciale de Tanger — situation qui explique les compétitions manifestées à son endroit et le statut spécial créé pour sa zone —, de dire un mot du régime provisoire qui fut longtemps le sien, enfin de mentionner les longues négociations, interrompues par la guerre et qui, portant sur les diverses thèses soutenues et tenant compte des différents vœux exprimés, ont enfin abouti au compromis qu'est le nouveau Statut.

Sans remonter trop loin dans le passé, nous ne devons pas négliger la Convention de Madrid, du 3 juillet 1880, signée par treize Etats et relative à l'exercice du droit de protection (et à d'autres objets encore); la présente Convention la mentionne ([4]).

([3]) Voy. le texte de la Convention et de ses annexes dans le *Journal officiel* de la République française du 29 mai 1924, p. 4789; et, dans RIVIÈRE, t. Ier, p. 144 : « La Convention et le Règlement de la gendarmerie de la zone de Tanger. »

Nous indiquerons, en terminant, sous quelle forme est intervenu, le 7 février 1924, l'accord entre l'Espagne et la France sur les points qui avaient motivé les réserves espagnoles et que nous mentionnerons sommairement.

([4]) La Convention de Madrid de 1880 a été conclue entre l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis d'Amérique, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Maroc, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède et la Norvège.

Puis ce sont les accords franco-anglais de 1904, desquels est née, il faut le préciser, la question marocaine contemporaine; ils comportaient un traité et deux déclarations (8 avril). Par la première des déclarations la Grande-Bretagne, en échange des concessions faites en Egypte par la France, reconnaissait qu'il appartenait à cette dernière, « notamment comme puissance limitrophe du Maroc sur une vaste étendue, de veiller à la tranquillité de ce pays et de lui prêter son assistance pour toutes les réformes administratives, économiques, financières et militaires dont il a besoin. De fait, cela autorisait l'établissement d'un protectorat français sur le Maroc. Les deux Gouvernements prenaient, entre autres, l'engagement de maintenir dans ce pays (comme en Egypte) le principe de la liberté et de l'égalité commerciales. Suivaient d'autres clauses, dont une, particulièrement importante pour le sujet que nous traitons et d'ordre politique, stipulait (art. 7) : « Afin d'assurer le libre passage du détroit de Gibraltar, les deux Gouvernements conviennent de ne pas laisser élever des fortifications ou des ouvrages stratégiques quelconques sur les parties de la côte marocaine comprises entre Melilla et les hauteurs qui dominent la rive droite du Sebou exclusivement (5). »

Mais l'Espagne, si proche et installée depuis longtemps dans ses « Présides » du Maroc septentrional, qui constituent pour elle des « possessions » au sens propre du mot, ne pouvait pas être passée sous silence (6). Aussi, l'article 8 de la Déclaration franco-britannique disposait-il que « les deux Gouvernements, s'inspirant de leurs sentiments sincèrement amicaux pour l'Espagne, prennent en particulière considération les intérêts qu'elle tient de sa position géographique et de ses possessions territoriales sur la côte marocaine de la Méditerranée, et au sujet desquels le Gouvernement français se concertera avec le Gouvernement espagnol ». Il était ajouté que l'accord, pouvant intervenir entre la France et l'Espagne, serait communiqué à l'Angleterre.

(5) L'al. 2 de l'art. 7 ajoutait : « Toutefois, cette disposition ne s'applique pas aux points actuellement occupés par l'Espagne sur la rive marocaine de la Méditerranée. »

(6) Les Présides : Ceuta, Melilla Alhucemas, Peñon de Velez.

France et Espagne ont en effet, peu de temps après (3 octobre 1904), fait, au sujet du Maroc, la déclaration qu'elles demeuraient « fermement attachées à l'intégrité de l'Empire marocain sous la souveraineté du Sultan » et passé une convention, alors secrète, contenant notamment adhésion de l'Espagne à la Déclaration franco-anglaise ci-dessus du 8 avril 1904 et lui reconnaissant une sphère d'influence au Maroc. Notons que Tanger se trouvait exclue de ladite sphère et que l'article 9 de cette convention secrète spécifiait déjà : « La ville de Tanger gardera le caractère spécial que lui donnent la présence du corps diplomatique et ses institutions municipale et sanitaire. » Quant à l'article 14, il était ainsi conçu : « Il est entendu que la zone visée au paragraphe 1er de l'article 7 de la Déclaration franco-anglaise du 8 avril 1904, relative au Maroc et à l'Egypte, commence sur la côte à trente kilomètres au sud-est de Melilla. » Il s'agissait là d'un rappel de l'article de la dite déclaration, qui avait trait à la démilitarisation d'une partie de la côte méditerranéenne. Nous retrouverons semblable disposition dans les conventions ultérieures, mais fort amplifiée dans celle du 18 décembre 1923, qui fait l'objet de cette étude.

Quoi qu'il en soit, après avoir paru accepter toutes ces stipulations marocaines, l'Allemagne, se basant sur la Convention de Madrid du 3 juillet 1880, prétendit que le statut du Maroc ne pouvait être modifié que par une nouvelle délibération des Puissances. C'est alors qu'à son instigation se réunit la fameuse Conférence d'Algésiras, d'où sortit l'Acte général du 7 avril 1906 (7).

Cet Acte, dû à une réaction germanique à l'encontre de la politique franco-anglo-espagnole au Maroc, tendait à y internationaliser l'intervention et le contrôle étrangers. Visant, il est vrai, l'exécution de diverses réformes, créant des institutions, proclamant la liberté économique égale pour tous dans le pays; il contient : une Déclaration relative à l'organisation de la police, un Règlement organisant la surveillance et la répression de la contrebande des armes, un Acte de concession d'une Banque

(7) Les Puissances représentées à Algésiras étaient l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, l'Espagne, les Etats-Unis, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Maroc, les Pays-Bas, le Portugal, la Russie, la Suède.

d'Etat marocaine, une Déclaration concernant un meilleur rendement des impôts et la création de nouveaux revenus, un Règlement sur les Douanes de l'Empire et la répression de la fraude et de la contrebande, une Déclaration relative aux services publics et aux travaux publics.

Il était nécessaire de donner ici cet aperçu des travaux d'Algésiras. En effet, c'est sous le régime de l'Acte du 7 avril 1906, dont au surplus les principes se retrouvent à la base des législations française et espagnole au Maroc, que vivait Tanger jusqu'en ces derniers temps, faute d'un statut spécial conféré à sa zone. Nous verrons que son statut nouveau respecte les principes posés.

Cependant, le trouble apporté dans la question marocaine par l'initiative qu'avait prise l'Allemagne, le précédent d'intervention que celle-ci avait ainsi créé, les difficultés suscitées par les indigènes, qui profitaient de la situation tendue entre Français et Allemands, tout cela devenait inquiétant pour le maintien de la paix au Maroc et ailleurs (8). Une détente s'imposait. Ce fut l'objet de la Déclaration franco-allemande du 9 février 1909, complétée par l'Accord franco-allemand du 4 novembre 1911, bien que le « coup d'Agadir » eût eu lieu dans l'intervalle (juillet 1911). L'Allemagne déclarait enfin ne poursuivre au Maroc que des intérêts économiques. Dans l'accord du 4 novembre 1911, le cas était notamment envisagé « où la France serait amenée à préciser et à étendre son contrôle et sa protection, le Gouvernement impérial allemand, reconnaissant pleine liberté d'action à la France, et sous la réserve que la liberté commerciale, prévue par les traités antérieurs, sera maintenue, n'y apportera aucun obstacle ».

Alors, peu de temps après, le 30 mars 1912, le Traité de Fès pouvait être signé entre le Ministre de France à Tanger et le Sultan Moulay-Hafid. Il établissait le protectorat français au

(8) Ce fut, notamment, l'époque (1907) de l'assassinat du Dr Mauchamps à Marrakech et du meurtre des Européens à Casablanca, événements qui entraînèrent respectivement les occupations françaises d'Oudjda et de la Chaouïa. Puis se produisit l'incident des déserteurs de Casablanca, en 1909. Voy. l'exposé succinct de ces faits, donné dans RIVIÈRE, t. Ier, en tête des deux conventions franco-allemandes de 1909 et de 1911, dont il va être question au texte.

Maroc. Il était suivi, dès le 27 novembre de la même année, d'un accord ou convention, conclu à Madrid entre la France et l'Espagne et définissant la situation de cette dernière Puissance au Maroc. Comme l'avaient déjà prévu l'article 9 de la convention secrète franco-espagnole du 3 octobre 1904 et aussi l'article 1er du Traité de Fès, l'article 7 de cette Convention de Madrid spécifiait que « la ville de Tanger et sa banlieue seront dotées d'un régime spécial qui sera déterminé ultérieurement; elles formeront une zone comprise dans les limites décrites ci-après... » (8bis).

D'autre part, l'article 6 de la même Convention s'exprimait ainsi, quant à la démilitarisation de cette côte, convenue depuis les accords franco-anglais de 1904 : « Afin d'assurer le libre passage du détroit de Gibraltar, les deux Gouvernements conviennent de ne pas laisser élever de fortifications ou d'ouvrages stratégiques quelconques sur la partie de la côte marocaine visée par l'article 7 de la Déclaration franco-anglaise du 8 avril 1904 et par l'article 14 de la Convention franco-espagnole du 3 octobre de la même année et comprise dans les sphères d'influence respectives. »

En ce qui concerne le régime spécial prévu en faveur de Tanger et de son hinterland très peu profond — quelques kilomètres — on ne saurait, pour le justifier, invoquer une particularité quelconque, ethnique ou économique de cette région. L'intérêt qui s'attache à la zone de Tanger est dû uniquement à la situation géographique de la ville. Celle-ci, on l'a observé avec raison, est « point d'intersection des routes maritimes qui relient l'Europe à l'Afrique occidentale et à l'Amérique du Sud, en même temps que tête de ligne désignée des futures voies de pénétration africaine, dont le Tanger-Fès est le premier jalon... Un coup d'œil jeté sur la carte la montre assise sur le

(8bis) Le § 2 de l'art. 7 de la Convention franco-espagnole du 27 novembre 1912, auquel renvoie expressément l'art. 2 de la Convention de 1923 pour définir la zone, est ainsi conçu : « Partant de Punta-Altarès sur la côte sud du détroit de Gibraltar, la frontière se dirigera en ligne droite sur la crête du Djebel-Beni-Meyimel, laissant à l'ouest le village appelé Douar-es-Zeitoun et suivra ensuite la ligne des limites entre le Fahs d'un côté et les tribus de l'Andjera et de l'Oued-Ras de l'autre côté jusqu'à la rencontre de l'Oued-Es-Seghir. De là, la frontière suivra le thalweg de l'oued Es-Seghir, puis ceux des oueds M'harhar et Tahadartz jusqu'à la mer. »

rivage sud des colonnes d'Hercule, face à Gibraltar qu'elle peut, suivant le cas, ou neutraliser ou renforcer dans le commandement du détroit; objet, dès lors, des convoitises et des compétitions qui, seules, l'ont empêchée de suivre le sort de ses sœurs du Maghreb el Acsa » (9).

C'était en invoquant des arguments quelque peu différents que, quelques jours après la signature de la Convention franco-allemande de 1911 rendant à la France sa liberté d'action au Maroc, l'Angleterre, maîtresse de Gibraltar et grandement intéressée au libre passage dans le détroit, croyait devoir rappeler au Gouvernement français la nécessité de « la préservation du caractère exceptionnel que tire la ville de Tanger de la présence du Corps diplomatique et de ses institutions municipales et sanitaires ». Elle invitait ce gouvernement à « concourir à la conclusion d'arrangements destinés à placer définitivement la ville et le district municipal de Tanger sous contrôle international » (10).

Pourtant, depuis cette époque, Tanger a attendu douze ans son statut et l'on pouvait croire que la ville s'habituait à vivre dans le provisoire. La France qui, nous l'avons vu, avait établi en 1912 son protectorat sur le Maroc, s'était abstenue, par discrétion pour l'Espagne — dans la zone d'influence de laquelle Tanger se trouvait géographiquement enclavée — de s'ingérer dans son administration. La ville ne cessa pas de relever du Makhzen; mais, en réalité, on peut dire qu'elle était — situation sans doute unique au monde — administrée par le Corps diplomatique. Une « commission internationale d'hygiène et de voirie », composée de membres, les uns désignés par le Corps diplomatique, les autres élus par un collège international, constituait depuis fort longtemps une sorte de municipalité du quartier européen, fonctionnant avec l'assistance des autorités chérifiennes locales; elle n'avait pas tardé à être reconnue officielle-

(9) RIVIÈRE, t. Ier, p. 144. Voy. également sur Tanger, « ville à part, bien plus préoccupée de politique que d'affaires, sorte d'antichambre du Maroc, où l'on s'arrête pour causer... » (WLADIMIR D'ORMESSON, « La Question de Tanger », dans la *Revue de Paris* du 1er mars 1922.)

(10) 14 novembre 1911; adhésion du gouvernement britannique à l'Accord franco-allemand relatif au Maroc; Annexe (Livre jaune français, Affaires du Maroc, VI, 1910-1912).

ment ([11]). De plus, un tabor de police espagnol et un tabor de police français avaient mission d'assurer la tranquillité, l'un dans la ville, l'autre dans la banlieue.

Tout cela était fort insuffisant et Tanger marquait, spécialement au point de vue des travaux publics, un notable retard sur ses émules dotées d'une administration française.

Ce n'est pas que des efforts n'eussent été faits pour pourvoir de l'organisation définitive, annoncée par les traités, une ville et sa zone, si intéressantes à tant de points de vue et dans lesquelles luttaient tant d'influences diverses. Au lendemain de la signature de l'Accord de Madrid de 1912, une commission franco-anglo-espagnole s'était réunie, d'abord dans cette ville, puis à Saint-Sébastien, en vue d'élaborer un statut pour Tanger. Après de nombreuses délibérations, elle avait réussi, au printemps de 1914, à mettre sur pied un projet d'accord, auquel l'Espagne tarda à donner son adhésion.

Le projet d'accord, en vertu duquel le Sultan, disparaissant en fait et en droit de Tanger, livrait le port, la ville et son territoire à une Assemblée internationale, resta donc lettre morte pendant toute la guerre. Et même ce ne fut, semble-t-il, qu'en 1923 que les négociations, reprises dès 1918, furent menées activement à Londres, puis poursuivies à Paris, où fut enfin signée la Convention du 18 décembre de la même année par les représentants de la France et de l'Angleterre, et seulement *ad referendum* par les plénipotentiaires espagnols. Les réserves formulées par ces derniers n'ont disparu, nous l'avons déjà relevé, que le 7 février 1924 ([12]).

([11]) D'autres tentatives d'organisation municipale pour Tanger avaient été faites. Nous signalerons, entre autres, un « Projet de règlement municipal » établi par le Maghzen et transmis au ministre des Affaires étrangères de France par le chargé d'affaires de la République française à Tanger, le 1er février 1911 (Livre jaune français, Affaires du Maroc, VI, 1910-1912).

([12]) La Convention du 8 décembre 1923 a été signée par M. de Beaumarchais, sous-directeur au ministère des Affaires étrangères, pour la France; Sir Malcolm Robertson, agent et consul général de Grande-Bretagne à Tanger, et M. Villiers, chef de section au Foreign Office, pour l'Angleterre; enfin, pour l'Espagne, par le marquis de la Torrebermosa, chef de la section coloniale du ministère d'Etat et M. Aguirre de Carcer, chef de la section du Maroc au ministère d'Etat. Nous ne résumerons qu'en fin de cette étude — car alors seulement les dispositions en seront compréhensibles — l'accord, intervenu entre l'Espagne et la France par « Lettres annexes » à la Convention » et en vertu duquel diverses satisfactions ont été accordées à la première; moyennant quoi les réserves faites par elle ont été retirées.

De ces longs délais faut-il induire que des divergences graves existaient dans les vues des Etats intéressés?

Tout d'abord, remarquons que la plupart des signataires de la Convention de Madrid de 1880 et de l'Acte d'Algésiras de 1906 n'avaient pas d'objections sérieuses à formuler à l'encontre de l'œuvre élaborée par les plénipotentiaires britanniques, espagnols et français.

L'une de ces Puissances, l'Allemagne, qui tant de fois avait contrecarré l'action franco-espagnole au Maroc, a vu marquer un terme à son activité dans ce pays par les articles 141 à 146 du Traité de Versailles. Aux termes de ces textes, elle a renoncé, comme ont renoncé pareillement sss principaux alliés, aux droits et privilèges que lui avaient conférés relativement au Maroc les traités antérieurs, désormais tenus pour abrogés à cet égard; Empire, Etats et ressortissants allemands ont de même perdu leurs biens dans l'Empire chérifien. L'Allemagne n'avait donc pas à prendre part aux tractations qui se poursuivaient au sujet de la zone de Tanger.

Une autre Puissance, l'Italie, émettait bien la prétention d'intervenir dans ce débat. Elle soutenait que, nation méditerranéenne de quarante millions d'habitants et ayant combattu dans les rangs des alliés, le règlement de la question de Tanger ne devait ni ne pouvait la laisser indifférente et qu'elle avait à opiner au sein de la Commission, auprès de la France, de l'Espagne et de la Grande-Bretagne. Rome chercha même particulièrement à intéresser Madrid à ses desiderata de participation à la Conférence marocaine. Malheureusement pour l'Italie, le droit des traités était nettement contraire à ses prétentions et le gouvernement français pouvait opposer à M. Mussolini les protocoles de désintéressement des 14-16 décembre 1900 (ratifié en 1902) et surtout 28 octobre 1912, par lequel l'Italie s'était liée. Notamment, ce dernier, l'accord Poincaré-Tittoni, contenait la clause suivante :

« Le Gouvernement de la République française et le Gouvernement royal d'Italie, désireux d'exécuter dans l'esprit le plus amical leurs accords de 1902, confirment leur mutuelle intention de n'apporter réciproquement aucun obstacle à la

réalisation de toutes les mesures qu'ils jugeront opportun d'édicter, la France, au Maroc, et l'Italie, en Lybie. »

Il était impossible, juridiquement, d'insister, sans parler même de la tardivité d'une demande tendant à s'ingérer dans des négociations ouvertes en 1912. Il semble bien que l'Italie l'ait compris et ait cessé de protester, au moins ouvertement, contre le statut de Tanger, qui lui a été communiqué courtoisement et qui ne saurait lui nuire, puisque, nous le verrons bientôt, il consacre le régime économique de la porte ouverte, sans traitement de faveur pour qui que ce soit.

Si maintenant nous examinons brièvement les thèses en présence à la Commission, nous reconnaîtrons que c'est bien à cette dernière condition que tenait l'Angleterre : le maintien de la porte ouverte — et, sans doute par-dessus tout, à la neutralisation de Tanger, prétention qu'explique suffisamment la situation de ce port en face de Gibraltar. A un moment donné même, la Grande-Bretagne, qui cherchait à jouer le rôle d'arbitre entre la France et l'Espagne dans la Commission, aurait préconisé l'internationalisation complète de la zone et son isolement du reste du Maroc. Semblable solution eût été préjudiciable à la région au point de vue économique et eût séparé sa population de ses chefs spirituels ([13]). Pour expliquer ces suggestions, il faut se rappeler que l'Espagne et la France étaient souvent représentées comme atteintes, l'une et l'autre, d'un nationalisme respectif intense et comme luttant réciproquement pour Tanger espagnole et pour Tanger française.

Mais il faut observer que ces prétentions extrêmes s'expliquaient mieux de la part de nationalistes chauvins ou de colons exaltés que de celle des gouvernements eux-mêmes. Ceux-ci ne pouvaient manquer de comprendre qu'il était préférable qu'une zone, objet de tant de convoitises, ne relevât pas d'une seule Puissance; cette Puissance pouvant y être exposée, dans certaines circonstances, aux plus périlleuses attaques. Quoi qu'il en soit, en Espagne, dans tous les partis, se sont rencontrés d'enthousiastes adeptes d'une dangereuse politique de prestige,

([13]) Voy., dans le *Journal des Débats* du 29 septembre 1923, « Le Statut de Tanger ». Voy. aussi des articles du *Times* de septembre 1923, reproduits dans le *Bulletin de l'Afrique française*, 1923, p. 564.

luttant pour désinternationaliser Tanger au profit de l'Espagne, c'est-à-dire tout au moins pour la rattacher à la zone espagnole. A les entendre, on eût pu croire que l'indépendance de leur pays était liée au succès de cette prétention, alors pourtant que Gibraltar britannique constitue à cet égard une tout autre menace. Nous n'avons pas à discuter ici ces visées ([13bis]). Elles étaient injustifiables, surtout si l'on songe aux difficultés qu'a toujours éprouvées l'Espagne à créer une administration régulière dans sa zone, où se sont développés les pires abus; sans parler de l'assaut terrible, qu'elle y subit de la part des tribus riffaines à l'heure où sont écrites ces lignes, et alors que ses troupes y exécutent en maints endroits des mouvements de repli et d'évacuation dans le voisinage de la zone.

Quant à la France, quelque prépondérants que soient les intérêts français à Tanger, ainsi qu'on peut l'affirmer chiffres en mains ([14]) et quel qu'ait été le succès de l'administration française dans sa propre zone, au sujet de laquelle on ne peut passer sous silence le grand nom et la grande œuvre de M. le maréchal Lyautey, sa thèse officielle n'avait pas tardé à être « Tanger chérifienne ».

Il faut bien le reconnaître, c'était là la thèse la moins subversive et même la moins novatrice, en même temps que la plus désirée des populations musulmanes de la zone. Elle continuait en quelque sorte l'état de choses existant. C'était, en effet, ce dogme fondamental, « la souveraineté du Sultan », qui avait déjà permis à Tanger de vivre depuis des années sous un régime provisoire, en face des compétitions et des intérêts les plus divergents.

Mais avec Tanger, maintenue définitivement sous la souveraineté d'un sultan protégé de la France, n'était-ce pas cette dernière qui, dans une large mesure, serait appelée à exercer la souveraineté dans la ville et la zone? Il n'était pourtant que

([13bis]) Voy., sur les prétentions espagnoles, les citations de M. Wladimir d'Ormesson, « La Question de Tanger », dans la *Revue de Paris* du 1er mars 1922, p. 187; et celles qui figurent dans le *Bulletin de l'Afrique française*, *passim*, spécialement années 1923 et 1924.

([14]) Voy. d'Ormesson, *op. cit.*, pp. 188 et suiv. Voy. aussi divers vœux motivés, spécialement ceux du Comité consultatif du commerce français au Maroc et de l'Union des Travailleurs français au Maroc, en novembre 1911. (Livre jaune français, Affaires du Maroc, VI, 1910-1912, pp. 658 et 664.)

de trouver les solutions transactionnelles, permettant notamment la neutralisation de la zone et le fonctionnement d'une administration internationale dans ses limites. Dès lors, la thèse était acceptable; elle a prévalu et inspiré l'ensemble du statut, contenu dans la Convention du 18 décembre 1923, dont il faut maintenant examiner les clauses principales.

L'économie de ce statut doit être appréciée surtout eu égard aux points suivants :

I. Délégation du Sultan; délimitation et autonomie de la zone :

L'article 1er de la Convention s'exprime ainsi : « Conformément aux dispositions de l'article 1er du Traité de Protectorat du 30 mars 1912 et de l'article 7 de la Convention franco-espagnole, relative au Maroc, du 27 novembre 1912, les trois Gouvernements contractants conviennent que, dans la région définie à l'article 2 ci-après et qualifiée de zone de Tanger, il appartient aux autorités et organismes désignés d'autre part et par délégation de Sa Majesté Chérifienne d'assurer l'ordre public et l'administration générale de la zone. »

Puis, l'article 2 : « La zone de Tanger est comprise dans les limites fixées par le paragraphe 2 de l'article 7 de la Convention franco-espagnole du 27 novembre 1912 ([15]). »

Ainsi, la *délégation* du Sultan est expresse. Elle est aussi « permanente et générale », déclare l'article 5, la zone de Tanger disposant par cette délégation « et sous réserve des exceptions prévues, des pouvoirs législatifs et administratifs les plus étendus ». La suite nous apprendra quelles sont ces exceptions — dont une fort importante : en matière diplomatique.

On peut affirmer, d'ailleurs, que, compte tenu de ces réserves, la zone possède une véritable *autonomie*. Le mot lui-même figure aux articles 22, 24, 25 de la Convention, bien que les clauses de ces articles aient précisément pour but de la restreindre ([15*bis*]). En tout cas, l'autonomie concédée est affectée d'un caractère

([15]) Voy. ci-dessus, p. 595, note ([8*bis*]).

([15*bis*]) A la question de l'autonomie de la zone peut se rattacher la question du Drapeau de Tanger. C'est par erreur que la presse annonçait, il y a quelques mois, l'apparition d'un drapeau *international*, hissé au-dessus du port. Il s'agissait simplement du drapeau de la « Société du Port de Tanger ». Tanger ne saurait avoir qu'un drapeau, qui, croyons-nous, y a flotté jusqu'ici : celui du Sultan.

international très net, qui va faire en grande partie l'intérêt de l'étude du régime propre à la zone, envisagé sous toutes ses faces.

II. Régime militaire de la zone :

C'est par la solution de cette importante question, laquelle nécessiterait de longs développements, que débute la Convention, après avoir posé le principe général ci-dessus de la délégation du Sultan.

Nous avons déjà fait allusion à la situation géographique et stratégique très spéciale de Tanger, ville située en bordure du détroit de Gibraltar et véritable antichambre du Maroc. On sait aussi qu'elle possède un caractère cosmopolite très accentué. Nous n'y reviendrons pas, si ce n'est pour observer que cette situation nécessitait des précautions appropriées, destinées, d'une part, à assurer Tanger et son étroit hinterland contre toutes entreprises hostiles et, d'autre part, à mettre la zone hors d'état de participer à une action militaire quelconque ou d'être utilisée aux mêmes fins par un adversaire éventuel.

Tel est l'objet du seul article 3 de la Convention, qui place la zone « sous le régime de la neutralité permanente » (al. 1er) et d'une démilitarisation, au moins partielle (al. 2 et suiv.).

Cette combinaison des deux institutions, la neutralisation et la démilitarisation, dont la première ne trouve son application qu'en temps de guerre et dont la seconde est utilisée à titre préventif dès le temps de paix, est bien connue du droit des gens moderne ([16]).

Cependant, appliquée à la zone de Tanger, elle n'aidera pas beaucoup, croyons-nous, à la construction d'une théorie générale du double régime adopté. La situation internationale de la zone est trop spéciale pour être prise comme point de comparaison. Celle-ci constitue, en effet, une partie de ce tout qu'est

([16]) Elle a été étudiée dans cette Revue par M. Fernand De Visscher : « La Question des îles d'Aland », 1921, spécialement pp. 269 et suiv.; « La Convention relative à la non-fortification et à la neutralisation des îles d'Aland », 1921, spécialement pp. 573 et suiv.; « Le Régime nouveau des Détroits », 1923 et 1924, spécialement 1924, pp. 38 et suiv. On trouvera, en outre, dans ces intéressantes études, une grande quantité de renseignements sur les précédents en matière de neutralisation et de démilitarisation.

le Maroc, soumis au Protectorat français et comprenant lui-même trois zones, dont deux relèvent respectivement de la France et de l'Espagne, tandis que le sort de cette troisième, maintenant internationalisée, ne pouvait être réglé sans le concours de la Grande-Bretagne, installée à Gibraltar. La neutralisation l'affecte bien en tant que zone autonome et distincte du reste de l'Empire; et pourtant elle revêt plutôt le caractère d'une neutralisation *locale,* se combinant avec la démilitarisation, encore que cette démilitarisation soit restreinte dans l'intérêt de la zone et dans celui de deux au moins des Puissances contractantes. La situation est donc complexe et très particulière. Il faut chercher la portée du régime adopté dans son texte constitutif qui, nous l'avons dit, est l'article 3 de la Convention.

Cela nous permettra d'y constater, en dépit peut-être de quelques lacunes, un véritable progrès, au point de vue juridique, sur le régime imposé à « la côte marocaine comprise entre Melilla et les hauteurs qui dominent la rive droite du Sébou exclusivement », selon les dispositions ci-dessus de la Déclaration anglo-française du 8 avril 1904 (art. 7), et des conventions franco-espagnoles des 3 octobre 1904 (art. 14) et 27 novembre 1912 (art. 6). Le but de cette *servitude* (s'il est encore permis d'employer cette terminologie) — exclusivement côtière — était uniquement « d'assurer le libre passage du détroit de Gibraltar ». Tout autres sont la portée et le but de la neutralisation et de la démilitarisation prononcées par l'article 3 du nouveau Statut ([17]).

En conséquence de la neutralité permanente de la zone, lisons-nous dans l'alinéa 1er de cet article, « aucun acte d'hostilité sur terre, sur mer ou par air ne pourra être accompli par ou contre la zone, ni dans ses limites ».

([17]) M. De Visscher observe avec raison que la démilitarisation, *envisagée isolément*, n'est qu'une interdiction brutale, difficilement susceptible de nuances et pour tout dire, un moyen assez primitif de prévenir l'utilisation militaire d'un territoire. C'est vrai et la justesse de l'observation s'illustrera de l'exemple nouveau de Tanger, où la combinaison des deux institutions ci-dessus se substitue à l'ancien régime, moins efficace, de simple démilitarisation de la côte. Par contre, lorsqu'il s'agit de l'ensemble des Etats, leur démilitarisation absolue, appelée « désarmement », apparaît à d'aucuns comme le vrai moyen de salut, la course aux armements constituant par elle-même un danger de guerre, et la vérité serait maintenant, à l'encontre du vieil adage : « *Si vis pacem, para bellum* » : « *Si vis pacem, para pacem* ».

Voilà tout, en ce qui concerne la neutralité. C'est assurément sommaire. On peut bien, à la vérité, suppléer au laconisme du texte, en se référant aux Conventions de la Haye de 1907 sur la neutralité, par exemple quant au ravitaillement et aux réparations des bâtiments de guerre dans les ports ou dans les eaux territoriales. Mais que décider, en pareil cas, pour les aéronefs militaires? Et puis, on aimerait à savoir si cette neutralité couvre et en même temps oblige les habitants de la zone, en en faisant des *neutres*, et aussi si elle implique qu'aucune ressource ne puisse être tirée de ce territoire par les Puissances contractantes et le Gouvernement chérifien, au profit des opérations militaires dans lesquelles ils se trouveraient engagés. Qui oserait affirmer qu'aucune difficulté de cette nature ne surgira jamais?

Abordons maintenant les mesures de démilitarisation :

« Aucun établissement militaire terrestre, naval ou aéronautique, aucune base d'opérations, aucune installation susceptible d'être utilisés dans un but de guerre ne pourront être ni créés ni maintenus dans la zone (al. 2) ([18]). »

« Sont interdits tous dépôts de munitions et de matériel de guerre (al. 3). ».

De plus, l'alinéa 4 interdit à l'Administration de la zone d'y grouper des forces aériennes et l'alinéa 7 décide qu'« aucun approvisionnement aéronautique ne dépassera les quantités nécessaires à l'aviation civile et commerciale ». En outre, l'alinéa 6 soumet à l'inspection des officiers (dont il sera question ci-dessous) affectés aux Consulats à Tanger, les aérodromes civils établis dans la zone; et, selon l'alinéa 8, toute l'aviation civile ou commerciale à destination, en provenance ou à l'intérieur de la zone doit être assujettie aux dispositions de la Convention portant réglementation de la navigation aérienne ([18bis]).

([18]) A titre de simple curiosité, on peut se demander si serait proscrit, aux termes de cet alinéa, l'établissement d'un tunnel sous le détroit de Gibraltar, création envisagée par l'amiral Degouy dans « Nos Lignes de communications maritimes » (*Revue des Deux Mondes* du 15 mai 1924, V, p. 151).

([18bis]) La Convention ci-dessus, qui porte la date du 13 octobre 1919, a été étudiée par M. James W. Garner, « La Réglementation de la Navigation aérienne », dans cette Revue, 1923, pp. 356 et 628.

Ce sont là mesures destinées à empêcher la constitution de toute base aéronautique sur le territoire démilitarisé; mais on ne voit pas que, d'autre part, le survol de la zone et les facultés d'y atterrir ou d'amerrir dans ses eaux soient ici réglementés spécialement, alors qu'ils l'ont été dans d'autres Conventions ([19]).

Les interdictions ci-dessus ne doivent pas, d'ailleurs, dépasser le but en vue duquel elles ont été édictées. C'est ainsi, qu'en ce qui concerne les dépôts de munitions et de matériel de guerre, l'alinéa 4 décide :

« Sont toutefois autorisés ceux qui seront constitués par l'Administration de la zone pour les besoins de la défense locale contre les incursions de tribus ennemies. D'autre part, l'Administration pourra, dans la même limite, prendre toutes mesures autres qu'un groupement de forces aériennes et même élever des ouvrages et fortifications peu importants de défense sur le front de terre. »

Ce sont assurément là des atténuations à la rigueur du régime de démilitarisation. Nous estimons toutefois qu'en droit le régime, adopté pour la zone de Tanger, interdit non seulement l'existence d'ouvrages offensifs ou défensifs autres que ceux autorisés par l'alinéa 4, mais encore tout stationnement ou mouvement d'aucune force armée en dehors des éléments spéciaux nécessaires pour assurer l'ordre intérieur et la surveillance des frontières (et sauf ce qui va être dit au sujet des convois et troupes à destination ou en provenance des deux autres zones).

Sans quoi, où serait la nécessité de l'autorisation, conférée par ce texte à l'Administration de Tanger, de prendre « dans la même limite », c'est-à-dire pour les besoins de la défense locale contre les incursions des tribus ennemies, « toutes mesures autres qu'un groupement de forces *aériennes* » ? Si un groupement de forces *(non aériennes)* a eu besoin d'être autorisé dans cette limite par le Statut, c'est donc que pareil groupement est interdit en toute autre circonstance.

([19]) Voy. Convention de Genève du 20 octobre 1921, relative à la non-fortification et à la neutralisation des îles d'Aland (art. 4); Convention de Lausanne du 24 juillet 1923, concernant la frontière de Thrace (art. 3 : Interdiction absolue de survol de la zone démilitarisée); Convention de Lausanne du 24 juillet 1923, concernant le régime des Détroits (art. 6).

Et, d'ailleurs, il est bien vrai que la force armée, entretenue par la zone est très strictement définie et limitée. L'article 47, alinéa 1er, stipule en effet : « La sécurité dans la zone est exclusivement assurée par un corps de gendarmerie indigène mis à la disposition de l'Administrateur. Cette force, commandée par un officier belge, du grade de capitaine, assisté de cadres français et espagnols, ne dépassera pas 250 hommes. Elle peut tenir garnison dans la ville de Tanger et entretenir des postes dans la banlieue. » Ainsi se trouvent remplacés les tabors urbain (espagnol) et extra-urbain (français) ([20]).

Ici encore, cet élément de démilitarisation, qui vise les troupes, comporte, comme celui qui affecte les établissements et ouvrages militaires, une restriction à la rigueur des principes. L'alinéa 9 nous apprend que « les convois de ravitaillement et les troupes à destination ou en provenance des zones française et espagnole pourront, après avis préalable à l'administrateur de la zone de Tanger, utiliser le port de Tanger et les voies de communication reliant ce port à leur zone respective pour le passage à l'entrée et à la sortie », sans taxe ni droit spéciaux de transit (al. 11) ; mais les Gouvernements français et espagnol s'engagent à n'user de cette faculté qu'en cas de nécessité réelle et pendant le délai strictement nécessaire, qui ne devra, en aucun cas, dépasser quarante-huit heures pour une troupe armée (al. 10).

Enfin, il est spécifié par l'alinéa 12 que « l'autorisation de l'Administration de Tanger n'est pas nécessaire pour les visites de vaisseaux de guerre, mais avis préalable de ces visites doit néanmoins être donné à l'Administration si les circonstances le permettent ». Aucune limite, on le voit, n'est assignée à la durée du séjour de ces bâtiments. Il faut admettre toutefois qu'à des navires de guerre belligérants seraient appliquées les dispositions des articles 12 et suivants de la XIIIe Convention de la Haye de 1907. On doit en outre induire, par *a contrario* des termes du dit alinéa 12, que la visite et le séjour des aéronefs militaires dans la zone auraient besoin de l'autorisation de l'Ad-

([20]) L'al. 2 de l'art. 47 ajoute : « Le règlement concernant la gendarmerie est annexé à la présente convention. » Voy. le texte de ce « Règlement de la gendarmerie de la zone de Tanger », à la suite du texte de la Convention du 18 décembre 1923 (*Journal officiel* de la République française du 29 mai 1924, p. 4793), et RIVIÈRE, t. Ier, p. 155.

ministration de Tanger; et cette solution est d'ailleurs conforme à celle que fournit l'article 32 de la Convention portant réglementation de la navigation aérienne, du 13 octobre 1919, interdisant le survol et l'atterrissage des aéronefs militaires étrangers sans une autorisation spéciale.

Si maintenant on envisage toutes ces mesures de neutralisation et de démilitarisation dans leur ensemble, on se rend compte qu'elles sont de nature à remplir utilement leur but. Nul doute que la liberté de passage et de navigation dans le détroit de Gibraltar, dont il n'est d'ailleurs pas mention dans la Convention, s'en trouve renforcée. D'autre part, l'Empire chérifien lui-même et les Puissances intéressées à sa conservation, à sa prospérité et à la liberté de leurs relations avec le Maroc ne pourront manquer de trouver dans l'internationalisation, ainsi assurée de cette zone d'accès, un supplément de sécurité pour leurs intérêts.

Mais de l'ensemble des dispositions ci-dessus la Convention assure-t-elle l'exécution? Quelles sûretés y trouve-t-on à cet égard? Il semble difficile qu'on puisse considérer comme constituant une garantie, au vrai sens de ce mot, la clause de l'article 30, alinéa 5, en vertu de laquelle le « Comité de Contrôle » (l'une des autorités de la zone, que nous retrouverons ci-dessous) a pour mission de veiller à l'observation des dispositions insérées dans le Statut. Quant à l'alinéa 13 et dernier du même article 3, y pourvoit-il suffisamment, lui, en décidant simplement que « les Gouvernements contractants ont la faculté d'affecter à leurs Consulats à Tanger un officier chargé de les renseigner sur l'observation des engagements d'ordre militaire qui précèdent ([21]) »?

Tout d'abord, que faut-il entendre par « Gouvernements contractants »? Nous pensons que ce sont les trois gouvernements britannique, espagnol et français, lesquels ont élaboré la Convention. S'il fallait un argument de texte à l'appui de

([21]) L'al. 5 de l'art. 3 stipule : « Les approvisionnements militaires et les fortifications ainsi autorisés sont soumis à l'inspection des officiers mentionnés au dernier paragraphe du présent article. » Ce sont les approvisionnements et les fortifications, créés pour les besoins de la défense locale contre les incursions de tribus ennemies. L'al. 6 ajoute : « Les aérodromes civils établis dans la zone de Tanger sont également soumis à l'inspection des mêmes officiers. »

cette interprétation, nous le trouverions dans l'alinéa 1er de l'article 56, qui distingue précisément entre « les trois Gouvernements contractants » et les autres « Puissances signataires de l'Acte d'Algésiras », auxquelles les premiers doivent demander d'adhérer à la Convention.

En second lieu, à quoi correspond exactement la « faculté » conférée aux gouvernements contractants par l'alinéa 13 de l'article 3? Est-ce une véritable faculté de contrôle — individuel d'ailleurs plutôt que collectif, faute d'être exercé sous la forme collégiale d'une commission internationale? — Non. Il faut y voir un simple droit de regard, conféré uniquement « sur l'observation des engagements d'ordre militaire » contractés, et dépourvu de toute sanction directe. C'est pour chacun des contractants un moyen, reconnu licite, de s'éclairer, et rien de plus; mais il est réciproque; et cela, c'est beaucoup.

Il n'équivaut évidemment pas à la reconnaissance et à la garantie, par un certain nombre de Puissances, du régime militaire créé pour la zone; non plus qu'à une garantie de neutralité, souscrite par la Société des Nations, comme il en a été parfois question dans la presse anglaise. Cependant, il ne faut rien exagérer. La situation internationale et l'intérêt qui s'y attache ne sont pas ici comparables à ce qu'ils sont, par exemple, dans les Détroits de Constantinople et les zones avoisinantes, où ils ont donné lieu à des dispositions et à des engagements internationaux, précis et solennels ([22]).

Au demeurant, la reconnaissance du régime militaire de la zone de Tanger aura lieu par les Puissances signataires de l'Acte d'Algésiras, du seul fait et au fur et à mesure que chacune d'elles adhérera à la Convention, comme elles y sont invitées par l'article 56 ([23]). Quant à la garantie, bien qu'il répugne d'admettre la possibilité d'une garantie tacite, les trois Puissances contractantes, qui ont créé ce régime et pris les engagements ci-dessus, au nom desquels, pour ainsi dire, elles sollicitent

([22]) Voir, notamment, l'art. 18 de la « Convention (de Lausanne) concernant le régime des Détroits » du 24 juillet 1923.

([23]) Il n'y a pas lieu de discuter la situation, à cet égard, du gouvernement chérifien, lié par la signature du gouvernement protecteur, et auteur de projets de dahirs joints à la Convention du 18 décembre 1923 pour l'exécution de quelques-unes de ses parties.

l'adhésion des autres signataires d'Algésiras, n'ont-elles pas, par là même, contracté l'engagement non seulement de respecter, mais, le cas échéant, de défendre ensemble le maintien du régime qu'elles ont institué dans l'intérêt de leur bonne entente autant que dans l'intérêt général? N'ont-elles pas assumé ces obligations corrélativement aux droits qu'elles se sont réservés? Cette façon de voir est dans une certaine mesure confirmée par l'article 4, alinéa 1er, de la Convention, ainsi conçu : « La surveillance de la contrebande des armes et des munitions de guerre dans les eaux territoriales de la zone de Tanger est exercée conjointement par les forces navales britanniques, espagnoles et françaises. »

Ajoutons à tout cela que la neutralité de la zone ne saurait être compromise d'avance, en temps de paix, par des tractations ou engagements imprudents, auxquels se livreraient ses autorités constituées, étant donné que la délégation de pouvoirs, faite par le Sultan à la zone de Tanger, ne comprend pas la matière diplomatique, ainsi que cela sera exposé ci-dessous.

Mais des hypothèses de violation, en temps de guerre, de la neutralité de la zone démilitarisée, venant de l'extérieur, peuvent être envisagées; et cela, que le Maroc soit ou non au nombre des belligérants. Ces violations éventuelles auront naturellement d'autant plus de chances de se produire que les adhésions à la Convention de 1923 auront été moins nombreuses. Il faut admettre que, dans ce cas, sous peine d'infliger à la zone une infériorité inadmissible dans la lutte où elle serait introduite malgré elle, les clauses de démilitarisation cesseraient de lui être opposables, sauf à revivre, au plus tard, lors de la conclusion de la paix ([21]).

Il n'en est pas moins vrai que la participation de Tanger à des hostilités donnerait lieu à de véritables difficultés. Qui donc assumerait la défense de la zone et par quels moyens? Avec quelles troupes et quel matériel? Sous quel commandement? Alors jouerait sans doute entre les contractants une sorte de

([21]) Ce cas a été expressément prévu par l'art. 7, § 2, de la Convention du 20 octobre 1921, relative à la non-fortification et à la neutralisation des îles d'Aland. (Voy., dans cette Revue, 1921, pp. 568 et suiv.) Voy. aussi l'art. 9 de la « Convention concernant le régime des Détroits », signée à Lausanne le 24 juillet 1923.

pacte tacite d'assurance mutuelle locale, dont les clauses sont bien dans l'esprit de la Convention. Il faut espérer aussi que la crainte des foudres réservées par le récent « Protocole du désarment » au membre de la Société des Nations, qualifié agresseur, lorsqu'il commettra une violation du statut d'une zone démilitarisée (art. 9 et 10, al. 1er du Protocole), fera réfléchir les belligérants de l'avenir, encore que les zones démilitarisées, envisagées par le Protocole, diffèrent à divers points de vue de la zone en question.

Il aura suffi de signaler la difficulté et le péril que comportent ces éventualités. Il faut espérer qu'une union intime des trois « Puissances contractantes » permettra de les conjurer.

III. Situation diplomatique de la zone; relations internationales; protection, à l'étranger, des sujets marocains de la zone :

L'article 5 de la Convention, après avoir proclamé que la zone de Tanger dispose, par délégation de Sa Majesté Chérifienne et sous réserve des exceptions prévues, des pouvoirs législatifs et administratifs les plus étendus, précise que « cette délégation est permanente et générale, *sauf en matière diplomatique où il n'est pas dérogé aux dispositions de l'article 5 du Traité de Protectorat du 30 mars 1912* ».

Or, aux termes de cet article 5 du Traité de Fès, article expressément rappelé dans l'article 1er de la Convention franco-espagnole du 27 novembre 1912, « le Commissaire résident général (c'est le Commissaire résident général français) sera le seul intermédiaire du Sultan auprès des représentants étrangers et dans les rapports que ces représentants entretiennent avec le Gouvernement marocain. Il sera, notamment, chargé de toutes les questions intéressant les étrangers dans l'Empire Chérifien ».

Ce texte, en vertu duquel la représentation du Sultan vis-à-vis des Puissances étrangères, pour tout le Maroc — par conséquent pour la zone de Tanger — appartient exclusivement au représentant de la France, est assez clair et précis pour qu'on soit dispensé d'insister sur la portée de son application en ce qui concerne ladite zone. La dérogation très importante, qu'il apporte à la délégation générale conférée à celle-ci par le Sultan, ne peut qu'apparaître logique et nécessaire, puisque *juridique-*

ment il n'existe qu'un Maroc, soumis tout entier aux droits de souveraineté du Sultan sous le protectorat de la France, droits de souveraineté auxquels, spécifie l'article 25 de notre Convention, l'autonomie de la zone ne peut porter atteinte ([25]).

Il convenait cependant de concilier, pour les affaires courantes, l'application de ces principes avec la situation faite à la zone de Tanger; et tel est le but de l'alinéa 2 de l'article 5 de la Convention : « Toutefois les autorités qualifiées de la zone peuvent traiter avec les Consuls les questions intéressant la zone dans les limites de son autonomie. »

Au point de vue de la pratique, il résulte des textes ci-dessus que le Commissaire résident général de France au Maroc, Ministre des Affaires étrangères du Sultan, est appelé notamment à viser, pour exéquatur, les commissions des Consuls étrangers, à Tanger. Or, il faut noter que des Consulats, aux termes de l'article 49, doivent, à dater de la mise en vigueur du nouveau régime, remplacer les Agences diplomatiques dans la ville de Tanger.

Dans un ordre d'idées voisin, rappelons ici que l'article 6 du Traité de Protectorat précisait : « Les agents diplomatiques et consulaires de la France seront chargés de la représentation et de la protection des sujets et des intérêts marocains à l'étranger. — S. M. le Sultan s'engage à ne conclure aucun acte ayant un caractère international sans l'assentiment préalable du Gouvernement de la République française. » L'article 6 de la Convention, que nous étudions, cadre parfaitement avec ces dispositions; il est ainsi conçu : « A l'étranger, la protection des sujets marocains de la zone de Tanger et de leurs intérêts est confiée aux agents diplomatiques et consulaires de la République française, conformément aux dispositions de l'article 5 du Traité de Protectorat du 30 mars 1912 ([26]). »

([25]) Conf., sur la physionomie juridique du Maroc, RIVIÈRE, t. Ier, p. 156. Sur l'Espagne, cessionnaire dans sa zone de partie des droits de la France, voy. cod. vol., p. 123.

([26]) Il y a là une erreur matérielle dans le texte officiel de la Convention; il faut lire : « Conformément aux dispositions de l'art. « 6 » du Traité de Protectorat du 30 mars 1912. »

D'autre part, notons que l'art. 22 de la Convention franco-espagnole du 27 novembre 1912 a stipulé de même : « Les sujets marocains originaires de la zone d'influence espagnole seront placés à l'étranger sous la protection des agents diplomatiques et consulaires de l'Espagne. »

IV. Traités; Liberté et égalité économiques et religieuses; Ordre public; Langues :

Dans la matière des traités on trouve, en faveur de la zone, une importante prérogative, calquée sur un précédent emprunté à la Convention franco-espagnole de 1912 ([27]).

Elle est insérée dans l'alinéa 1er de l'article 8 : « Les accords internationaux conclus à l'avenir par Sa Majesté Chérifienne ne s'étendront à la zone de Tanger qu'avec l'assentiment de l'Assemblée législative internationale de la zone. »

L'alinéa 2 ajoute toutefois : « Par exception, s'étendent de plein droit à la zone les accords internationaux auxquels toutes les Puissances signataires de l'Acte d'Algésiras sont parties contractantes ou auront adhéré. »

Pour les traités existants, l'article 7, alinéa 1er, déclare : « La zone de Tanger respecte les traités en vigueur. »

Et, de fait, nous voyons l'alinéa 3 de l'article 8 faire expressément application à Tanger et à sa zone des dispositions des articles 141 et suivants du Traité de Versailles, en vertu desquels l'Allemagne renonce à tous ses biens et à tous les droits, titres et privilèges, qu'elle tenait, au Maroc, des traités antérieurs. Ceux-ci sont abrogés. Quant aux dahirs chérifiens pris en conséquence des articles 141 et suivants du Traité de Versailles, « ils ne peuvent être modifiés qu'après accord avec le Pouvoir central chérifien ».

Spécialement, par application des mêmes articles et des articles 96 et suivants du Traité de Saint-Germain-en-Laye, des articles 80 et suivants du Traité de Trianon, les dispositions du Statut de Tanger ne pourront, en aucun cas, être invoquées par les ressortissants allemands, autrichiens et hongrois (art. 9).

D'autre part, les grands principes de liberté et d'égalité économiques, posés depuis un siècle dans les accords marocains,

([27]) Art. 26 de la Convention franco-espagnole du 27 novembre 1912 : « Les accords internationaux conclus à l'avenir par Sa Majesté chérifienne ne s'étendront à la zone d'influence espagnole qu'avec le consentement préalable du gouvernement de S. M. le roi d'Espagne. »

particulièrement dans l'Acte d'Algésiras (art. 105) ([27bis]), sont maintenus formellement et directement rattachés à la notion, proclamée par l'alinéa 1er de l'article 7, du respect des traités en vigueur; l'alinéa 2 ajoute aussitôt après : « L'égalité économique entre les nations, telle qu'elle résulte de ces traités, continuera à être observée à Tanger, même si lesdits traités venaient à être abrogés ou modifiés. » Cette clause est du plus haut intérêt pour les tierces Puissances; à l'exception, toutefois, de celles qui, nous venons de le voir, se trouvent exclues de son bénéfice par les récents traités de paix. Elle implique l'impossibilité, pour une Puissance, de bénéficier d'un traitement de faveur, qui ne profite par là même aux autres.

En ce qui concerne les diverses libertés et certaines restrictions nécessaires, voici les principales dispositions du Statut :

Sous réserve du respect de l'ordre public, le libre exercice des différents cultes est assuré dans la zone de Tanger (art. 11); les Puissances signataires de l'Acte d'Algésiras ont le droit de maintenir dans la zone de Tanger les écoles et tous les établissements qui leur appartiennent ou qui appartiennent à leurs ressortissants à la date de la mise en vigueur de la présente Convention (art. 12, al. 1er); quant aux établissements qui viendraient à être créés, ils devront se conformer aux règlements qui seront promulgués et dont les principes généraux devront s'inspirer des dispositions en usage dans les zones française et espagnole de l'Empire chérifien (al. 2); liberté, pour les mêmes Puissances, de conserver à Tanger les bureaux postaux et les stations de câbles qu'elles y possèdent, jusqu'à l'institution d'un Office postal, télégraphique et téléphonique interurbain et maintien des droits des Etats ou compagnies possédant actuellement des câbles télégraphiques qui atterrissent à Tanger (art. 14); interdiction de se livrer, dans la zone de Tanger, à

([27bis]) Il ne faudrait pas, toutefois, entendre le « principe de la liberté économique », mentionné dans le texte ci-dessus de l'Acte d'Algésiras, comme impliquant la liberté commerciale absolue. Cette liberté de commerce a subi, au Maroc, un certain nombre de réserves en ce qui touche l'importation et l'exportation (céréales, bétail, armes, munitions; sans parler des monopoles : tabac, opium...). Nombre de marchandises transitent par la zone de Tanger. Nous ferons allusion ci-dessous aux règles douanières adoptées pour cette zone.

aucun agissement contre l'ordre établi dans les deux autres zones ou contre tout pays étranger (art. 10); interdiction des jeux de hasard dans la zone, sauf décision du Comité de Contrôle statuant à l'unanimité (art. 52).

Quant aux langues : l'arabe, l'espagnol et le français sont les seules langues officielles dans la zone de Tanger et l'Assemblée législative réglementera leur emploi (art. 51).

V. Suppression du régime des Capitulations et de la Protection; Naturalisations; Détention des biens habous et domaniaux:

« Par le fait de l'établissement à Tanger, d'une juridiction internationale, dénommée « Tribunal Mixte », dont il sera question ci-après et à raison, évidemment, des garanties ainsi offertes aux anciens justiciables des tribunaux consulaires, « les Capitulations sont abrogées dans la zone » (art. 13, al. 1er) ([27ter]). »

A la vérité, le mot « Capitulations » ne peut donner lieu à aucune définition précise; il englobe tout ce qui touche au statut des chrétiens en pays d'Islam et même à la protection exercée sur certains sujets de ces pays par les Puissances chrétiennes. Aussi le même texte décide-t-il que « cette abrogation (des Capitulations) entraîne la suppression du régime de la protection », régime qui fait l'objet principal de la Convention de Madrid du 3 juillet 1880, mais qui, il faut bien le reconnaître, a amené parfois les interventions les plus abusives de la part de l'étranger ([28]).

Nous devons poser ici la question de savoir si les Puissances, qui n'auront pas adhéré à la Convention, ne conserveront pas, pour leurs ressortissants, le privilège des Capitulations et, pour leurs protégés, celui de la Protection. Nous pensons qu'elles conserveront ces privilèges.

([27ter]) L'abolition récente du régime capitulaire en Turquie, par l'art. 28 du Traité de Lausanne, ne pouvait produire aucun effet à Tanger; le Maroc n'ayant jamais reconnu la suzeraineté ottomane.

([28]) Quoique signataires de la Convention de Madrid, l'Allemagne, l'Autriche et la Hongrie ont renoncé au bénéfice du droit de protection. Elles l'ont fait respectivement par les art. 143 du Traité de Versailles, 98 du Traité de Saint-Germain, 82 du Traité de Trianon; de même qu'elles ont renoncé, par les mêmes traités, au régime des Capitulations. Voy. aussi l'art. 62 du Traité de Neuilly-sur-Seine, conclu avec la Bulgarie.

D'ailleurs, les sujets marocains, dont les droits à la protection auront été préalablement reconnus, seront, leur vie durant, justiciables du Tribunal mixte de Tanger, et des mesures sont prévues pour la révision, dans un délai maximum de six mois, des listes de protection actuelles, d'un commun accord entre le Représentant du Gouvernement chérifien et le Consulat intéressé (art. 13, al. 2 et 3).

Par contre, « les dispositions de la Convention de Madrid du 3 juillet 1880 demeurent en vigueur en ce qui concerne la naturalisation. La liste des sujets marocains naturalisés à Tanger sera revisée de la même manière et dans le même délai » (al. 4).

La naturalisation, elle aussi, avait donné lieu jadis à de criants abus. On avait vu des Marocains, naturalisés à l'étranger, revenir dans leur pays d'origine pour y bénéficier, à l'encontre de leur souverain, des avantages réservés aux nationalités européennes. Sur les réclamations du Makhzen, la Conférence de Madrid (de 1880) avait adopté à cet égard une solution équitable, contenue dans l'article 15 de la Convention du 3 juillet 1880 et qui se trouve donc maintenue expressément dans la zone de Tanger. Elle est ainsi conçue : « Tout sujet marocain naturalisé à l'étranger, qui reviendra au Maroc, devra, après un temps de séjour égal à celui qui aura été régulièrement nécessaire pour obtenir la naturalisation, opter entre sa soumission entière aux lois de l'Empire ou l'obligation de quitter le Maroc, à moins qu'il ne soit constaté que la naturalisation étrangère a été obtenue avec l'assentiment du Gouvernement marocain. »

Enfin, dans les mêmes conditions que pour les listes de protection et de naturalisation, sera effectuée dans la zone de Tanger la révision des détentions des biens habous (fondations pieuses ou d'utilité publique) et domaniaux par des ressortissants étrangers ; révision prévue par l'article 63 de l'Acte d'Algésiras (art. 15).

VI. Organisation des pouvoirs publics dans la zone :

Ici apparaît pleinement l'autonomie conférée à la zone internationalisée, dans les limites du nouveau statut.

a) Pouvoirs législatifs et réglementaires. — Préalablement au fonctionnement normal et courant de ces pouvoirs, il impor-

tait de procéder à l'élaboration de codes (à l'usage des tribunaux mixtes dont il sera parlé ci-dessous) et aussi de textes réglementaires et fiscaux présentant en général un caractère organique. Il a été décidé que ces codes et textes seraient rédigés par des commissions de techniciens britanniques, espagnols et français, dont les travaux seraient terminés dans un délai de trois mois à dater de la signature de la Convention (art. 32, al. 4).

Codes et textes réglementaires et fiscaux auront une certaine fixité. Leur abrogation ou leur modification ne peut, aux termes des alinéas 2 et 3 du même article, être effectuée que suivant des formes déterminées et avec la collaboration de l'important « Comité de Contrôle », que nous retrouverons plus loin.

Les codes en question, énumérés à l'article 48, sont : le Code sur la condition civile des étrangers dans la zone; le Code de commerce; le Code pénal; le Code de procédure criminelle; le Code des obligations et contrats; le Code de procédure civile. avec une annexe fixant les frais de justice; le Code de l'immatriculation.

La Convention ne donne aucune indication sur les règles générales, dont doivent s'inspirer les rédacteurs; mais il est vraisemblable qu'ils ont pris à tâche d'harmoniser les contradictions de législations nationales différentes.

Quant aux textes réglementaires et fiscaux, les matières dont ils font l'objet sont énumérées tout au long dans l'article 33 de la Convention. Ce sont des dahirs, grâce auxquels sera assurée l'administration régulière de la zone et dont l'un va jusqu'à préciser les conditions de la transmission de la propriété foncière selon le droit commun.

En règle générale, « les pouvoirs législatifs et réglementaires appartiennent à une Assemblée législative internationale présidée par le Mendoub et composée des représentants des communautés étrangères et indigènes » (art. 32, al. 1er).

Le « Mendoub » est le représentant du Sultan à Tanger. Sa présence dans la zone y rappelle les droits de souveraineté de ce dernier. C'est le Mendoub qui promulgue les textes législatifs, votés par l'Assemblée. On verra plus loin quelles sont ses autres attributions. Comme président de l'Assemblée, il « peut intervenir dans ses délibérations, mais sans prendre

part au vote » (art. 29, dern. al.) ; il est assisté et suppléé, le cas échéant, par trois vice-présidents : un citoyen français, un sujet britannique et un sujet espagnol, que l'Assemblée législative internationale nomme parmi ses membres (art. 34, dern. al.).

Celle-ci comprend : 4 membres français, 4 membres espagnols, 3 membres britanniques, 2 membres italiens, 1 membre américain, 1 membre belge, 1 membre hollandais, 1 membre portugais, désignés par leurs Consulats respectifs et, en outre : 6 sujets musulmans du Sultan désignés par le Mendoub et 3 sujets israélites du Sultan désignés par le Mendoub et pris sur une liste de 9 noms présentée par la communauté israélite (art. 34).

Observons que l'Assemblée, bien qu'elle ait des pouvoirs étendus, n'est pas souveraine dans ses délibérations. Nous allons voir que celles-ci sont soumises au droit de veto du « Comité de Contrôle ». C'est ce qui explique que les textes législatifs, votés par elle, ne sont promulgués par le Mendoub qu'avec le visa, pour contre-seing, du Président de ce Comité (art. 29. al. 1er) ([28bis]).

Le « Comité de Contrôle » « se compose des Consuls de carrière des Puissances signataires de l'Acte d'Algésiras ou de leurs intérimaires de carrière » (art. 30, al. 1er). Les fonctions de Président en sont assumées à tour de rôle par chacun des Consuls de ces Puissances (al. 2). Chaque membre du Comité ne dispose que d'une voix (al. 4). Le Comité se réunit à la convocation de son Président, soit sur l'initiative de ce dernier, soit à la demande d'un de ses membres (dern. al.) ([29]).

En somme, il constitue un rouage tout spécial et de nature à accentuer le caractère et le fonctionnement vraiment internationaux des institutions de la zone. Il a pour mission primordiale « de veiller à l'observation du régime de l'égalité économique et des dispositions insérées dans le Statut de Tanger » (art. 30, al. 5).

En harmonie avec cette mission, qui rappelle celle d'un Sénat conservateur, le Comité joue encore, au point de vue constitu-

([28bis]) On verra ci-dessous, à propos du budget, que l'Assemblée législative internationale et le Comité de contrôle ont reçu des attributions en matière financière.

([29]) L'organisation de la Présidence est décrite aux al. 3 et 4 de l'art. 30.

tionnel, un rôle important, assez comparable à celui qui est attribué dans certains pays à une seconde Chambre — tel le *Bundesrat* dans l'ancien empire allemand. A cet égard (et sans revenir sur ses attributions, déjà mentionnées, quant à l'abrogation ou la modification des codes et des textes réglementaires et fiscaux prévus aux articles 32, 33 et 48), nous relèverons qu'il reçoit, dans un délai maximum de huit jours, les textes législatifs ou règlements votés par l'Assemblée et que, dans un délai de quinze jours à compter de la notification qui lui en est faite, il a le droit d'opposer son veto à la promulgation des dits textes, en invoquant la non-observation des clauses et principes du Statut de Tanger (art. 31, al. 1, 2, 3) ([30]).

Le Comité de Contrôle possède encore quelques autres attributions, notamment d'ordre arbitral (v. en matière de budget du service de la douane : art. 39, 4 dern. al.) ;

b) Exécution des décisions de l'Assemblée et Administration internationale de la zone. — « Un Administrateur exécute les décisions de l'Assemblée et dirige l'Administration internationale de la zone » (art. 35, al. 1er). Il ne possède pas, à vrai dire, de pouvoir indépendant. Deux administrateurs adjoints sont plus spécialement chargés : l'un, des services d'hygiène et d'assistance ; l'autre, des services financiers. Deux ingénieurs, l'un français, l'autre espagnol, placés, eux aussi, sous les ordres de l'Administrateur, sont chargés : l'ingénieur français, des travaux publics d'Etat ; l'ingénieur espagnol, des travaux municipaux. Le même article 35 règle les questions de nomination et de remplacement de ces fonctionnaires. A cette occasion interviennent le Sultan, le Comité de Contrôle, l'Assemblée, les Consulats intéressés, et l'Administrateur lui-même (en ce qui concerne les fonctionnaires sous ses ordres).

Quant au mode de recrutement et de nomination des autres fonctionnaires de l'Administration internationale, il en est question à l'article 37, tandis que l'article 36 nous apprend que les traitements des fonctionnaires sont, en principe, fixés par l'Assemblée.

Notons que « les Commissions et Comités actuels de Tanger sont supprimés » (art. 50, al. 1).

([30]) Pour les modalités des délibérations et votes, voy. les al. 3 à 6 de l'art. 31.

Enfin, on peut rattacher à ce rapide exposé du pouvoir exécutif l'exercice du droit d'expulsion, conféré au Mendoub à l'égard des justiciables du Tribunal mixte, mais après avis conforme de l'Assemblée générale des membres titulaires du Tribunal, complétée par le Consul de tout individu appartenant à une nationalité non représentée dans ce Tribunal (art. 29, al. 1 et 2). L'alinéa 3 stipule que l'expulsion est de droit, lorsqu'elle est demandée par le Consul de l'intéressé.

La plupart des dispositions ci-dessus d'ordre administratif sont fort succinctes. Aussi fut-il entendu qu'un Projet de Dahir organique chérifien, organisant l'administration de la zone, y serait joint. C'est ce qui fut fait. Au surplus, il n'a pas trait à la seule « administration » *stricto sensu*. Divisé en six chapitres, il reproduit textuellement les principales clauses de la Convention et apparaît, dans nombre de passages, comme une concession du Sultan, qui ne pouvait évidemment, à raison du Protectorat, figurer à la Convention par des représentants ([31]). C'est dans le projet de Dahir qu'il faut chercher notamment les conditions d'éligibilité à l'Assemblée législative internationale, les règles du fonctionnement de cette Assemblée, celles de l'annulation de ses délibérations par le Comité de Contrôle et de sa dissolution par le même Comité.

c) Tribunal mixte de Tanger. — L'article 48, al. 1er, s'exprime en ces termes : « Une juridiction internationale, dénommée Tribunal mixte de Tanger et composée de magistrats français, britanniques et espagnols, est chargée d'administrer la justice aux ressortissants des Puissances étrangères. »

Cette création corrélative, on l'a vu, de la suppression des Capitulations, complète très heureusement la physionomie internationale de la zone. Le Tribunal mixte, qui pourrait être comparé à ceux d'Egypte portant le même nom, fait l'objet d'un projet de Dahir spécial, joint à la Convention; et ce Dahir ne

([31]) Voy. spécialement l'art. 1er du « Projet de Dahir », qui débute ainsi : « ... Nous *octroyons*, par les présentes, à une administration internationale une délégation... » Et encore : « Nous *confions* à Notre Mendoub... » (art. 4) ; « Nous *confions* à un Comité de contrôle... » (art. 18), etc. Le texte du « Projet de Dahir » figure à la suite de celui de la Convention du 18 décembre 1923. (*Journal officiel* de la République française du 29 mai 1924, p. 4793).

pourra être modifié qu'avec l'assentiment de toutes les Puissances signataires de l'Acte d'Algésiras (al. 3 et 4) ([32]).

Le Tribunal remplace, dit encore l'alinéa 3 de l'article 48 de la Convention, les juridictions consulaires existantes ([33]). Le Ministère public y est confié à deux magistrats, l'un français et l'autre espagnol (al. 2). En vertu de l'article 1er du projet de Dahir spécial ci-dessus, la juridiction comprend : 1° comme membres titulaires, deux magistrats britanniques, un magistrat espagnol, un magistrat français; 2° comme membres adjoints, des sujets ou citoyens de chacune des Puissances signataires de l'Acte d'Algésiras, l'Allemagne, l'Autriche et la Hongrie exceptées, ces sujets ou citoyens étant choisis parmi les notables âgés de plus de 25 ans, en résidence dans la zone de Tanger depuis plus d'un an. Les premiers sont nommés par Dahir du Sultan sur présentation de leurs gouvernements respectifs. La liste des seconds est arrêtée par l'Assemblée générale des titulaires, sur la présentation que chaque Consul fait séparément pour ses nationaux.

L'organisation particulière, que le projet de Dahir établit pour le Tribunal mixte, est la suivante : celui-ci, qui fournit parmi ses membres titulaires le juge de paix et le juge d'instruction (Dahir, art. 2), est divisé en sections, dont l'une joue le rôle de chambre des mises en accusation (Dahir, art. 3) et l'autre, de tribunal de première instance en matière civile, commerciale, administrative et correctionnelle (Dahir, art. 4). C'est également dans le sein du tribunal que se constitue la juridiction d'appel, dont les décisions ne sont, au demeurant, pas susceptibles de pourvoi en cassation (Dahir, art. 5). En matière immobilière, on voit s'adjoindre au tribunal deux jurisconsultes musulmans, avec voix consultative. Nous ne pouvons entrer dans les détails de procédure et de fonctionnement du tribunal selon la nationalité des parties en cause ou des inculpés. Retenons seulement que, grâce à la présence des membres adjoints, il est possible.

([32]) Voy. « Projet de Dahir sur l'organisation d'une juridiction internationale à Tanger », à la suite du texte de la Convention du 18 décembre 1923. (*Journal officiel* de la République française du 29 mai 1924, p. 4796.)

([33]) Nous avons posé ci-dessus la question du maintien des privilèges capitulaires aux Puissances qui n'auront pas adhéré à la Convention.

dans tous les cas, d'aboutir à une composition impartiale et satisfaisante du Tribunal (v. Dahir, art. 6).

Un tribunal criminel est institué, présidé par le président de la section fonctionnant comme tribunal de première instance; le président est assisté de six jurés, délibérant avec lui sur la culpabilité des accusés; il applique la peine (Dahir, art. 9, al. 1 et 2). Des dispositions fort libérales sont prises, dans l'alinéa 3, quant au prononcé de la culpabilité. L'article 10 règle la composition du jury, suivant la nationalité marocaine ou autre des accusés; le jury de jugement peut donc comprendre dans son sein des sujets marocains ([34]).

Selon l'article 11, alinéa 1er, du Dahir, aucun pourvoi en cassation n'est possible contre les décisions du tribunal criminel; mais le Sultan « conserve le droit de remettre ou de commuer en peines plus légères les peines criminelles, correctionnelles ou de police » prononcées par les juridictions répressives nouvellement instituées. Ces décisions gracieuses interviennent sur l'avis du magistrat du Parquet et du président de la juridiction qui a statué. Quant à l'alinéa 2 du même article, il stipule : « Aucune condamnation capitale n'est exécutée sans l'assentiment exprès de Notre Majesté, précédé lui-même de l'avis conforme et unanime de l'Assemblée générale des magistrats titulaires »; et l'article 12 porte : « Dans les cas de révision prévus dans le Code d'instruction criminelle, Notre Majesté peut ordonner que l'affaire jugée définitivement par une juridiction répressive soit soumise de nouveau à la même juridiction autrement composée. »

Nul doute que l'ensemble de ces dispositions, dont quelques-unes font penser à la justice retenue et au droit d'évocation, constitue, à tout prendre, une application heureuse et atténuée de l'idée de concession et de délégation, laquelle est à la base du Statut et doit se concilier à Tanger avec celle du maintien de la souveraineté du Sultan. Aussi, l'article 18 du projet de Dahir exprime-t-il la vérité juridique, en proclamant que « la justi e est rendue par le Tribunal mixte de Tanger et ses sections, au

([34]) « Les listes annuelles du jury et les listes de session sont établies conformément aux règles édictées par le Code de procédure criminelle. » (Dahir, art. 10, al. 4.)

nom de Notre Majesté Chérifienne ». Nous ajouterons que « les langues judiciaires sont le français et l'espagnol » (Dahir, art. 17).

Enfin, au point de vue de la compétence, on ne saurait passer sous silence l'article 51 du projet de Dahir chérifien organisant l'administration de la zone de Tanger et qui confère au Tribunal une attribution d'ordre budgétaire : « Le jugement des comptes appartient au Tribunal mixte qui s'adjoint, avec voix délibérative, deux assesseurs techniques n'appartenant pas au personnel administratif de la zone. » De même, l'article 22, dernier alinéa, de la Convention relative à l'Organisation du Statut de Tanger : « Au cas où le statut judiciaire de la Banque d'Etat viendrait à être modifié dans les zones française et espagnole, le Tribunal mixte de Tanger aura, à l'égard de la Banque d'Etat, la même compétence que les juridictions françaises et espagnoles de ces zones. » Et aussi, l'article 4 de la Convention, relatif à la contrebande des armes et des munitions de guerre dans les eaux territoriales de la zone, dont l'alinéa 2 décide : « Les délinquants seront déférés au Tribunal mixte de Tanger. »

d) Administration de la population indigène. — A cet égard, l'article 25 du Statut pose le principe très net suivant :

« L'autonomie de la zone ne pouvant porter atteinte aux droits de souveraineté de S. M. le Sultan, ni à son prestige et à ses prérogatives de Chef de la communauté musulmane de l'Empire et de Chef de la famille chérifienne en résidence à Tanger, l'administration de la population indigène et des intérêts musulmans dans la zone, ainsi que l'exercice du pouvoir judiciaire, continuent à être assurés, en respectant les formes traditionnelles, par un personnel marocain nommé directement par le Sultan et contrôlé par ses agents ([35]). »

Puis l'article 29, dans son alinéa 1er, nous apprend que « le Mendoub administre directement la population indigène. Il remplit les fonctions de Pacha et exerce les attributions d'ordre administratif et judiciaire normalement dévolues à cette charge

([35]) L'article 5 du projet de Dahir, organisant l'administration de la zone de Tanger, spécifie : « Le budget de la zone contribue annuellement pour une somme forfaitaire de 125,000 francs marocains au payement des services de l'administration indigène. »

dans l'Empire. Il a droit d'expulsion à l'égard des sujets marocains ».

Enfin, on lit dans l'alinéa 5 que le Mendoub « a le devoir de faire observer et exécuter par ses administrés les clauses générales du Statut de la zone et notamment d'assurer, par les moyens administratifs et judiciaires à sa disposition, l'exacte rentrée des impôts et taxes dus par la population indigène ».

On voit ainsi que le Mendoub, lequel, par ailleurs, préside l'Assemblée internationale et promulgue les textes législatifs qu'elle vote, participe à la fois, comme Représentant du Sultan, et à l'administration chérifienne et à l'administration internationale de la zone.

Ajoutons, pour en terminer avec le statut des indigènes, que l'article 26 leur garantit, sous réserve du maintien de l'ordre public, le respect et le libre exercice de leur religion, l'observation des fêtes religieuses musulmanes et israélites traditionnelles et de leur cérémonial; que, selon l'article 27, les trois Puissances contractantes s'engagent à faire élaborer, dans le plus bref délai possible, le statut administratif et juridique de la communauté israélite marocaine de Tanger; que l'article 28 accorde aux sujets marocains, musulmans et israélites, en matière d'impôts et de taxes de toute nature, une complète égalité par rapport aux ressortissants des Puissances et les font bénéficier, dans les mêmes conditions que les étrangers, des œuvres d'assistance, d'hospitalisation et d'enseignement, que la zone viendrait à créer ou à subventionner.

Ces dispositions cadrent complètement avec les idées toutes modernes d'égalité devant la loi et de protection des minorités ethniques ou religieuses.

VII. Domaine public et privé :

Aux termes de l'article 16 de la Convention, « l'Etat chérifien remet son domaine public et privé... à la zone de Tanger qui l'administre, en perçoit les revenus à son profit et en assure la conservation sans pouvoir en aliéner aucune partie ».

L'article 17 établit la composition du domaine public et impose, à son endroit, quelques charges à la zone. On observera que cette

liste comprend un domaine minier et un domaine forestier. L'article 18 traite du domaine privé.

Il est bien spécifié (art. 16, al. 2) que cette remise des deux domaines « prend fin à l'expiration de la présente convention et le domaine remis à la zone fait retour à l'Etat chérifien ».

En outre, les Gouvernements contractants reconnaissent (art. 53) « que le Gouvernement chérifien conserve la propriété du phare du cap Spartel, la Convention du 31 mars 1865 demeurant provisoirement en vigueur ».

VIII. Monnaie; budget; régime financier et des concessions :

Aux termes de l'alinéa 1er de l'article 23 du Statut, « le franc marocain a cours légal et valeur libératoire dans la zone de Tanger ». Toutefois, « conformément à l'article 37 de l'Acte d'Algésiras, la monnaie espagnole continue à être admise dans la circulation avec valeur libératoire » (al. 3). Les alinéas suivants sont relatifs au taux d'échange entre les deux monnaies, dans lesquelles les déclarations de valeurs imposables pourront toujours être souscrites.

« Il est créé un budget de la zone de Tanger », dit l'alinéa 1er de l'article 46. Et l'article 23, alinéa 2, de déclarer : « Le budget de la zone, tous tarifs et opérations comptables qui s'y rattachent sont établis en francs marocains. » Ce budget, sur lequel peu d'indications sont fournies dans le Statut, « est établi et exécuté suivant les règles déterminées par le Dahir organique ci joint » (art. 46, al. 2).

Il s'agit là du « Projet de Dahir chérifien organisant l'Administration de la zone de Tanger » dont nous avons déjà parlé; son chapitre V est, en effet, consacré aux « Ressources et Budget de la zone ». On y voit notamment que « l'Assemblée législative internationale, soit de sa propre initiative, soit sur la proposition de l'Administrateur, a tout pouvoir de créer les impôts et taxes qu'elle jugera nécessaires avec l'approbation du Comité de Contrôle » et que « ces impôts et taxes s'appliqueront également aux ressortissants des Puissances et aux sujets marocains » (art. 45). On voit aussi que le Projet de Dahir — spécialement par son article 53 — fait jouer un rôle important au Comité de Contrôle, en matière budgétaire.

Quant aux règles de comptabilité publique, elles sont visées dans l'article 47 du même projet et le renvoi que contient cet article.

Pour le surplus, la plupart des autres dispositions d'ordre financier, incluses dans la Convention, sont de caractère trop technique pour que nous y insistions. Citons seulement :

Le régime douanier, qui semble bien être celui du reste du Maroc; à noter que la douane de Tanger ne perçoit que les droits et taxes afférents aux marchandises destinées à la consommation exclusive de la zone; d'autre part, les marchandises destinées aux deux autres zones bénéficient du régime du transit; celles qui ont transité par ces deux zones paient à leur entrée dans celle de Tanger, et seules les marchandises, originaires de la zone sont soumises aux droits d'exportation (art. 20);

La fixation du tarif des valeurs douanières, applicable dans les trois zones, fixation confiée à une Commission composée de représentants de ces trois zones (art. 50, al. 2);

La participation de la zone au service des emprunts de 1904 et de 1910 (art. 21);

Le maintien, dans la zone, des droits, privilèges et obligations concédés ou incombant à la Banque d'Etat du Maroc, conformément à l'Acte d'Algésiras, à son acte de concession et au règlement du 9 novembre 1906 sur ses rapports avec le Gouvernement chérifien (art. 22);

L'application d'un principe analogue, en ce qui concerne la Société internationale de régie cointéressée des Tabacs au Maroc (art. 24);

L'emploi du produit de la taxe spéciale (pour les travaux publics), revenant à la zone de Tanger (art. 38);

Le maintien, à l'Administration du Contrôle de la Dette, des droits, privilèges et obligations, qu'elle tient de la Convention du 21 mars 1910; ses rapports avec le Service des Douanes et Régies de Tánger, ainsi que les attributions de ce dernier service (art. 39);

La délégation partielle — et sous conditions — du Gouvernement chérifien quant à la concession du Port de Tanger (art. 40), la constitution d'une Commission du Port (art. 41)...;

Les droits et obligations de l'Administration de Tanger en ce qui concerne l'important chemin de fer de Tanger à Fès (art. 43 et 44);

Les droits et obligations de la même Administration vis-à-vis des concessions en général (art. 45).

Quelques mots seulement de trois de ces matières :

1° Le « Contrôle de la Dette », qui continuait dans la zone à administrer et gérer les douanes, conserve seulement ses droits et privilèges; il remet ses services à un agent des douanes, désigné par le Protectorat français; les règles de l'administration douanière du Protectorat sont étendues à Tanger. Cette institution du Contrôle, considérée parfois dans les milieux hostiles à la France comme un prétexte à l'installation d'une encombrante bureaucratie, n'exploite plus aujourd'hui au Maroc de services concédés;

2° En ce qui concerne le règlement de la très importante question du Port de Tanger, restée malheureusement en suspens jusqu'à la conclusion de la Convention organisant le Statut de la zone, ce Statut s'accompagne d'un avenant à la concession faite par le Sultan à la « Société du Port de Tanger » — et sans que, d'ailleurs, aucune modification essentielle soit apportée par l'avenant à ladite concession. Après un retard de plusieurs années, l'adjudication publique des travaux d'infrastructure pour la construction du port est fixée, par avis du 24 juin de la Commission générale des adjudications et des marchés du Gouvernement chérifien, au 27 novembre 1924 ([36]);

3° Quant au chemin de fer Tanger-Fès, concédé à une compagnie franco-espagnole, son caractère international n'est menacé en quoi que ce soit. Bien entendu, l'ouverture de la ligne entière à l'exploitation sera normalement poursuivie.

IX. Exécution de la Convention du 18 décembre 1923 :

L'article 55 déclare « abrogées toutes clauses de traités, conventions ou accords antérieurs qui seraient contraires aux stipulations du présent Statut »; et l'article 54 stipule que

([36]) Voy. *Bulletin de l'Afrique française*, 1924, p. 399.

« les différends qui viendraient à s'élever au sujet de l'interprétation et de l'application des dispositions de la présente Convention seront portés soit devant la Cour permanente de Justice internationale, soit, du commun accord des parties, devant la Cour permanente d'arbitrage de la Haye ».

X. Lettres annexes à la Convention du 18 décembre 1923 :

Maintenant que les clauses de la Convention sont connues, il sera aisé de saisir le sens des deux lettres, échangées le 7 février 1924 entre le Président du Conseil français et l'Ambassadeur d'Espagne à Paris et contenant l'accord intervenu entre les deux Puissances.

L'Espagne retirait alors les réserves, mises par elle à la signature de la Convention du 18 décembre.

Les principales dispositions de cet accord ont trait ([37]) :

1° Au maintien, à Tanger, d'un prélat espagnol pendant la première période de douze ans, à l'expiration de laquelle les deux Gouvernements de France et d'Espagne demanderont au Saint-Siège de confier l'Administration religieuse de Tanger à un Administrateur apostolique, qui sera alternativement français et espagnol;

2° A la révision bienveillante des listes de protégés et des naturalisations espagnoles; celles de ces dernières, antérieures à l'Acte d'Algésiras, devant être reconnues;

3° A l'introduction, dans le personnel des douanes chérifiennes de Tanger, d'un fonctionnaire espagnol du Service des Douanes, du grade d' « interventor principal »;

4° A l'expulsion de Tanger des indigènes originaires de la zone espagnole, sur la simple demande du Consul d'Espagne;

5° A la nomination d'un indigène musulman et d'un indigène israélite de Tanger à l'Assemblée de la ville;

6° Aux concessions espagnoles de téléphone et d'électricité à Tanger, ainsi qu'à la Compagnie des eaux (titres et droits à faire reconnaître, etc.);

([37]) Le texte des lettres échangées est reproduit dans RIVIÈRE, t. Ier, p. 186.

7° A la suppression du tabor d'artillerie de Tanger;

8° Aux sources alimentant les places de Ceuta et de Melilla (presides espagnoles) et aux chemins qui y mènent (à faire placer par le Sultan sous la souveraineté espagnole).

Ce dernier point ne se rapporte pas à la Convention de Tanger.

Aucune des précisions et interprétations qui précèdent et qui, elles, s'y rapportent, ne modifie l'esprit et la portée de ladite Convention.

Il est fort à souhaiter que cette Convention, laquelle, nous l'avons vu, doit être communiquée aux Puissances signataires de l'Acte d'Algésiras (Allemagne, Autriche et Hongrie exceptées) et « près desquelles les trois Gouvernements contractants s'engagent à se prêter mutuellement appui pour obtenir leur adhésion » (art. 56, al. 1er), soit promptement l'objet d'une telle mesure.

La prochaine mise en vigueur du Statut de Tanger a été récemment — fin octobre 1924 — annoncée dans la presse. Les trois Gouvernements, français, anglais et espagnol, y était-il dit, se sont concertés pour envoyer à Tanger, à la date du 1er novembre, l'administrateur français et les administrateurs adjoints, anglais et espagnol, ainsi que les magistrats appelés à faire partie du Tribunal mixte; l'administrateur et les administrateurs adjoints prendront toutes mesures pour la mise en vigueur du Statut de Tanger, à partir du 1er décembre 1924.

Assurément, les Puissances sont en droit d'ignorer le changement de situation, apporté par la Convention du 18 décembre 1923 et de faire figure de tiers par rapport à cette Convention. Elles ne paraissent pas, jusqu'à présent, s'être départies de leur attitude expectante — nous ne voudrions pas dire boudeuse. Telle est, dit-on, mécontente de ne pas compter dans le Tribunal mixte un juge qui soit de ses ressortissants; telle autre, de n'avoir pas été admise à prendre part, en commission, aux discussions du Statut...

Qu'auraient-elles à gagner à cette attitude? Elles conserveraient, sans doute, le bénéfice de leurs juridictions consulaires à Tanger; mais leurs nationaux y seraient privés de presque toutes les améliorations procurées dans la zone par le Statut

de 1923; elles ne seraient représentées ni dans l'Assemblée législative, ni dans le Comité de Contrôle, ni dans aucune des Commissions instaurées par le nouveau régime.

Il est de l'intérêt de tous que l'entente intervienne rapidement et que Tanger sorte enfin de sa torpeur, pour entreprendre les travaux publics qui lui incombent et conquérir la place de choix qui doit lui revenir parmi les grandes cités marocaines. Rien ne la servira mieux, à cet effet, que l'organisation de son récent Statut international. Les Puissances contractantes ont, toutes trois, consenti de mutuels et réels sacrifices pour l'élaborer. Il ne serait pas digne des autres signataires de l'Acte d'Algésiras de marchander leur adhésion à une institution, qui ménage leurs intérêts et maintient l'essentiel des principes de l'Acte de 1906 ([38]).

([38]) Depuis que l'étude ci-dessus a été livrée à l'impression, la presse a annoncé, dans le courant de décembre 1924, que la Belgique adhérait à la Convention relative à l'organisation du statut de la zone de Tanger. Il est à souhaiter que ce geste du gouvernement belge trouve de nombreux imitateurs. C'est là la condition nécessaire à l'organisation définitive et complète de la zone, organisation devenue plus urgente encore du fait du repli constant effectué devant les rebelles par les Espagnols dans leur propre zone, à proximité immédiate de celle de Tanger. (22 décembre 1924. — R. R.)

LE RÉGIME SCANDINAVE DES EAUX LITTORALES

PAR

Baron L. de STAËL-HOLSTEIN, Stockholm.

I. — Le caractère international du problème.

Quand Hugo Grotius se trouvait, en 1636, comme ambassadeur de Suède à Paris, ceux qui avaient pris position dans le débat passionné qu'il avait suscité trente ans auparavant cherchaient à tirer de lui quelques explications sur la portée de certains passages de son chef-d'œuvre sur la liberté des mers. Mais il se déroba. Le pays qu'il représentait avait des intérêts particuliers dans la Baltique et son titre de diplomate l'empêchait de se prononcer sur les principes en vogue.

Combien de fois n'est-il arrivé que l'homme d'Etat a feint l'indifférence à l'égard de problèmes débattus à la tribune académique dont, au fond, il reconnaissait toute la valeur?

Comment lui serait-il possible, dans l'espèce, de nier toute l'importance qui s'attache à une codification de règles uniformes par rapport aux eaux littorales? Mais malgré les efforts séculaires apportés par la science en vue d'une réglementation des intérêts en jeu, l'ouvrage reste encore sur le chantier. L'indécision règne encore là où la certitude offrirait tant d'avantages. L'internationalité du problème, pour se servir de l'expression de Martens, appelle encore les juristes comme les diplomates.

Au congrès de l'Association de Droit international, tenu à Stockholm au mois de septembre dernier, un projet de régime (1), nécessairement influencé par les traités modèles élaborés par l'Institut frère (2), fut sur le point d'être directement recom-

(1) Voir *Report of the Neutrality Committee.* — Un projet alternatif fut présenté par M. Alvarez. Cf. les Rapports de l'Association de 1895, 1912 et 1922.

(2) Voir les *Annuaires* de l'Institut de droit international, XII, XIII, XXV et XXVI.

mandé à l'attention des gouvernements quand, sur l'instance d'un représentant diplomatique suédois, le projet de code fut de nouveau renvoyé à l'étude ([3]). M. E. Sjöborg, secrétaire général au ministère des Affaires étrangères suédois, réussit en effet, secondé par M. Th. Boye, délégué norvégien ([4]), à faire douter l'assemblée de la thèse avancée par la commission d'experts, à savoir que « the three miles limit has been so generally approved by the usage that it ought to be preserved ». En Scandinavie, un usage séculaire et continu militerait en faveur d'un régime exceptionnel. — Pareille intervention n'étonne aucunement ceux qui connaissent tout l'acharnement avec lequel les cabinets de Stockholm et de Christiania s'évertuent encore à faire valoir la limite traditionnelle des quatre milles. Mais l'homme de science demandera à bon droit les preuves propres à étayer de pareilles assertions.

Nul doute que les trois milles ne figurent aujourd'hui comme la limite ordinaire, entrée dans la pratique de la grande majorité des Etats. Quant à la résistance de l'Italie et aux répercussions qu'elle entraîne chez ses voisins romans, elle se base sur la théorie de Bynkershoek; mais chacun sait que les raisons balistiques suffisent aujourd'hui à elles seules pour condamner la prétention à une bande littorale mesurée d'après la portée du canon. Maintenir une fiction aussi vague et susceptible à des modifications continuelles en même temps qu'on maintient, par rapport au blocus par exemple, le critère de l'effectivité, apparaît, au point de vue systématique comme un pur contresens. L'Espagne et le Portugal ont, de leur côté, relégué leurs prétentions historiques aussitôt que leur caractère discutable se trouva démontré et qu'ils comprirent les égards qu'exigeait le principe de la réciprocité. En 1905, le Foreign Office déclara que « His Majesty's Government did not recognise any claims of the Spanish or Portuguese Governments to exercise jurisdiction over British vessels beyond the three miles limit ([5]) ».

([3]) Aucune discussion n'eut lieu au Congrès sur le rapport de M. Sjöborg.

([4]) Voir son rapport : *Territorial Waters. With special reference to norwegien legislation.*

([5]) Voir là-dessus T. W. Fulton, *The sovereignty of the sea*, London 1911, pp. 559 et 667.

La péninsule scandinave resterait-elle seule récalcitrante à une évolution qui, après les initiatives gouvernementales en 1887 et en 1911 en faveur d'une codification de la matière, parut toucher à sa fin? D'après les diplomates, jaloux de leurs arguments de métier, oui! Mais un examen plus approfondi des raisons alléguées fera plutôt voir, j'espère, que le développement historique des limites territoriales scandinaves ne s'oppose nullement à l'adoption par l'Europe entière d'un accord sur la limite ordinaire sans léser ni traditions ni intérêts d'aucun pays (6).

Les droits et devoirs des neutres, tels qu'ils résultent de la Convention XIIIe de la Haye, ont été trop sévèrement mis à l'épreuve pendant la guerre mondiale pour qu'on ne reconnaisse l'utilité d'un accord complémentaire sur l'étendue des eaux littorales. En se faisant l'interprète de l'intérêt des nations faibles, Sir Edward Grey recommanda, en 1907, une limite restreinte au juste minimum exigé par la libre navigation (7). A ce point de vue, aucune objection ne pourrait être faite, en Scandinavie, à la limite des trois milles. Les objections d'ordre militaire se rapportent bien plutôt à la convention imparfaite sur le droit des belligérants de poser des mines automatiques (8). Les intérêts de pêche, le problème d'actualité grandissante concernant la répression du trafic de contrebande de l'alcool, ainsi que les réformes sanitaires, douanières et policières à souhaiter, tout indique l'utilité d'une entente sur la même base. Aussi la Suède prit-elle, lors de la dernière Assemblée de la Société des Nations, une nouvelle initiative en faveur d'une codification internationale qui, entre autres objets, porterait sur le régime des eaux littorales (9). Rien de plus essentiel, au point de vue de

(6) Mes recherches préliminaires me permettaient déjà en 1915 la même conclusion. Voir mes études sur l' « Etendue des eaux littorales scandinaves », dans *Dansk Juridisk Tidskrift*, et sur la « Limite de neutralité suédoise », dans *Festskrift för professor Fahlbeck*. J'y ai insisté depuis, à différentes reprises, dans *Nautisk Tidskrift*, Gothenbourg.

(7) *Actes et Documents*, III, p. 390.

(8) Cf. SCHÜCKING, *Die Verwendung von Seeminen im Seekrieg*, Zbt f. int. Recht, 1906; E. BERG, *Die Seeminen im Krieg*, 1910; R. WETZSTEIN, *Die Seeminenfrage im Völkerrecht*, 1909; O. MARTIN, *Die Verwendung von Minen in Meerengen*, 1914; WEHBERG, *Seekriegsrecht*, p. 72.

(9) L'Assemblée nomma une commission pour faire le triage de questions suffisamment mûres pour permettre une codification.

son succès, que des investigations préliminaires sur les différents aspects de la question ([10]).

Cet intérêt immédiat mis à part ([11]), le régime que nous nous proposons de traiter ici offre des particularités qui méritent d'être tirées de l'oubli et confrontées avec des phénomènes analogues ailleurs. L'ignorance et l'erreur ont trop longtemps caractérisé la conception régnante sur la limite des quatre milles. Avec l'indépendance grandissante des pays et une plus juste appréciation de la loi de la réciprocité, l'intérêt doit nécessairement se porter sur les régimes différentiels qu'il reste encore à atténuer.

A une époque où, par un acte autonome, chaque pays déterminait à son gré jusqu'où il voulait étendre sa protection ou sa juridiction, on a vu succéder une ère d'accords mutuels. Peu à peu perce l'idée, aujourd'hui élevée en loi, que pour l'existence légale d'une limite territoriale il faut des critères : la promulgation publique, la notification, la reconnaissance explicite. Ce système, influencé par les règles concernant l'occupation, ne pourrait être remplacé que par celui des congrès généraux.

« It appears », dit Lord Derby avec raison, en une note-circulaire de 1874, « to be manifest that some limits to maritime jurisdiction must be fixed by general consent among the different nations and that no nation can have the right to assume by a decree of its own Government a jurisdiction more extended than that sanctioned by such general assent. Otherwise, some nations might claim an unlimited jurisdiction and assume the right to stop and search vessels sailing under foreign flag on any part of the high seas ([12]). » Lors de la Conférence sur les îles d'Aland, en 1921, les délégués de France et d'Italie constataient, sans opposition des autres, que si la question des eaux littorales devait être traitée d'une façon générale, elle

([10]) En ce mois de novembre même, une conférence se réunit à Helsingfors pour traiter le problème au point de vue baltique.

([11]) A mon avis, le problème du transport de contrebande ne pourra guère, en Europe, être avancé par des stipulations supplémentaires quant à l'étendue des eaux littorales, mais doit plutôt chercher sa solution dans un accord prohibitif quant à l'exportation des ports respectifs.

([12]) La citation est tirée de la circulaire même, conservée dans le dossier diplomatique aux Archives de Stockholm.

exigerait la réunion de tous les Etats ayant des intérêts maritimes ([13]). L'explication scientifique en est simplement que la liberté des mers ne souffrant qu'une réglementation internationale. il doit en être de même des eaux qui, en principe, participent à son régime, bien que les Etats côtiers aient sur elles un droit souverain ([14]).

Par les études déjà faites on connaît en tous ses détails l'historique de la limite danoise-norvégienne jusqu'aujourd'hui ([15]). En y renvoyant, je n'ai qu'à rappeler ici les grands traits. Les prétentions médiévales sur des « Kongens Stromme », comprenant les mers entières entre la métropole et les dépendances d'Islande et du Groenland firent place, sous Christian IV, à une conception plus raisonnable et plus conforme aux nouvelles notions géographiques. On prend pour mesure l'horizon, vu de la côte. Cette distance vague est fixée, en 1740, à 4 milles marins, tandis que cinq années plus tard la lieue est prise pour norme de la neutralité. Que fallait-il entendre par cette lieue? Il semble qu'en la choisissant on ait voulu adopter la limite ordinaire de 3 milles mais que, par une erreur involontaire, on l'ait interprètée, en 1759, comme équivalant à une lieue allemande ou 4 minutes. Comme point de départ pour la limite ne figure, à cette époque, que la côte même. Les décrets de 1807 et de 1810, relatifs aux captures, font voir que l'incertitude règne encore quant à la portée de la lieue. En 1812, l'extrême récif non submergé est pris pour point de départ de la limite. Le dernier décret mentionnant la ligne de la lieue ou des quatre milles date, en Danemark, de 1845. Par une note du 14 octobre 1874, le cabinet danois déclare, en réponse à une demande du cabinet de Stockholm : « En ce qui concerne l'étendue du territoire maritime danois, bien que plusieurs de nos anciennes lois le fixent à un mille géographique à partir du point le plus

([13]) *Actes de la Conférence*, 1921, p. 31.

([14]) Cf. la définition d'eaux littorales de l'Institut, 1894.

([15]) Voir surtout : *Indstilling norvégien* (Rapport d'une commission sur les eaux territoriales), Kristiania, 1911, vol. 1 (le second tome est tenu secret) ; L. Aubert, Communication à l'Institut, 1892, et *La Mer territoriale en Norvège*, *R. G. D. P.*, 1894, pp. 429 et suiv.; A. Roestad, *Kongens Stromme*, 1912; une édition abrégée de cet excellent ouvrage a été publiée en français : *La Mer territoriale*, Paris, 1913; cf. *R. G. D. P.*, 1914, pp. 401 et suiv.; Boye, *Haandbok i folkeret*, 1918, p. 40.

avancé de la côte, le Gouvernement du Roi, dans la pratique, ainsi que dans les négociations qu'il a eues dans ces dernières années avec des Puissances étrangères, l'a cependant limitée à une distance de 3 milles anglais, cette limite étant celle qui est généralement adoptée par les autres Puissances maritimes ([16]). » Par ce document, resté secret jusqu'ici, la diplomatie danoise avait pris une position franche et ne prêtant plus à équivoque. Elle n'a pas eu de peine, en 1882, à se rallier à la limite adoptée par les Puissances signataires de la Convention sur la mer du Nord. La limite des quatre milles n'a plus figuré dans la législation danoise qu'à titre exceptionnel ([17]).

Bien que le Danemark ait ainsi, par une juste appréciation de son caractère discutable, abandonné une ligne de conduite traditionnelle, la Norvège s'est fait forte, d'autre part, de la conserver. Ce n'est pourtant qu'en 1831, dans un traité relatif aux pêcheries dans le Finmarken, et en 1869, dans un décret relatif à la limite territoriale près du district de Söndmöre, que la ligne des quatre milles apparaît dans la législation norvégienne proprement dite. Le récif non constamment submergé est abandonné comme point de départ de la limite en 1908 et on revient à la ligne de la haute marée. A juger d'un rapport officiel de 1853, on n'a pas su, en Norvège non plus, ce qu'il fallait entendre par la lieue de 1745 ([18]). Certains croyaient qu'elle équivalait aux trois milles ordinaires et la recommandaient pour cette cause. La Russie est la seule puissance qui, pour un cas isolé, ait reconnu la limite norvégienne. Ces faits n'ont pourtant pas empêché M. Boye de maintenir la thèse d'Aubert et de l'*Indstilling*, à savoir que la Norvège, en vertu d'une tradition maintes fois séculaire, aurait droit au respect d'une limite de quatre milles. M. Roestad, l'éminent spécialiste en ces matières, reconnaît par contre que la Norvège ferait mieux d'abandonner, à l'exemple du Danemark, mère-patrie de la tradition invoquée, une ligne arbitraire qui, légitimement, ne pourra figurer à côté de la ligne ordinaire généralement reconnue.

([16]) La note provient du dit dossier de 1874.

([17]) Dans la convention de 1899 et dans la loi sur le trafic contrebandier de 1922.

([18]) Cf. ROESTAD, p. 349.

Pendant le siècle d'union avec la Norvège, la diplomatie suédoise s'est évertuée à défendre la prétention territoriale norvégienne, mais sans se soucier assez de son bien-fondé historique et juridique. Les motifs invoqués dans la note de 1874 ont été, sans plus de critique, acceptées par Kleen dans ses publications ([19]), et ainsi la légende des quatre milles a fait son chemin. La dissolution de l'Union en 1905 laissa les mains plus libres à la diplomatie suédoise. Aussi s'est-elle, à différentes reprises, ralliée à la ligne des trois milles. Nous verrons avec combien de raison.

Par ma découverte des documents relatifs à la limite territoriale de 1758, je suis à même de pouvoir affirmer que nous nous trouvons ici en face de l'origine même d'une fixation de la limite suédoise ([20]). Avant cette date, la portée de la vue et du canon ou la ligne naturelle du contour de l'archipel se faisaient concurrence. La découverte est d'autant plus intéressante qu'elle prouve que la limite originaire suédoise est celle des trois milles. Dans aucun pays elle n'a été introduite plus tôt. Tandis qu'en général le choix est tombé sur cette limite, parce qu'elle était considérée comme équivalant à la portée du canon, le raisonnement a été en Suède tout autre, tout original. C'est l'étendue présumée des eaux de pilotage qui y fut décisive pour la façon de déterminer le domaine maritime au point de vue de la neutralité comme à d'autres égards. Vingt années après son apparition, cette limite cède la place au mille allemand, et cet emprunt fait à la législation danoise laissera pour longtemps son empreinte sur la conception du territoire neutre. Entretemps, les limites de la pêche et de la douane suivent une évolution indépendante qui ne s'arrêtera qu'au début du XIXe siècle. Or, en 1871, la Suède est amenée à introduire, à titre de représailles, la ligne des quatre milles norvégienne relativement aux pêcheries sur la côte de l'ouest, et c'est après cette date malencontreuse que les autorités suédoises l'ont adoptée encore par rapport à d'autres matières. Le récif extrême non constamment submergé,

([19]) *Lois et Usages de la neutralité*, Mémorandums à l'Institut, en 1894, et à l'Association de droit international, 1893.

([20]) La présente étude se fonde en grande partie sur des documents inutilisés dans les Archives de Stockholm.

comme point de départ de la limite, date de ce temps. La limite moderne des quatre milles n'a donc en Suède que la vie d'un demi-siècle. Toujours des doutes ont subsisté sur son bien-fondé et, à plusieurs reprises, on a été sur le point de l'échanger contre la limite ordinaire des trois milles. Ainsi, par rapport aux pêcheries, pendant les négociations avec le Danemark, et au point de vue de la neutralité pendant la guerre mondiale.

On sait combien de thèses rivalisent concernant la nature juridique du domaine maritime ([21]). Il ne fait pas de doute qu'en Suède ce domaine n'ait été considéré de tout temps comme un rayonnement du pouvoir territorial. Aussi loin que les institutions du pays prêtent leurs services, la juridiction nationale produit ses effets. Comme le propriétaire privé possède la proximité du littoral, l'Etat se réserve le domaine exclusif sur l'eau adjacente à sa côte.

Au XVIIe siècle, l'Etat entre à ce titre en contact avec les intérêts militants d'autres pays. Ce sont des égards de réciprocité qui, dès lors, doivent dicter sa ligne de conduite. La liberté des mers est même une doctrine postérieure à cette notion de la réciprocité des Etats par égard à leurs domaines maritimes. Si attrayante que soit la théorie des servitudes côtières ([22]), elle n'a en tous cas pas de fondement historique chez les Etats du Nord.

De la réciprocité découlent deux postulats. D'un côté, l'Etat n'est pas en mesure d'étendre par un acte autonome son rayon de souveraineté jusqu'à une distance qui viendrait en collision avec les normes d'autres pays. « En vertu des principes généraux du droit des gens, dit Matzen ([23]), d'autres Etats ont le droit de protester si quelqu'un parmi eux étend son domaine maritime plus loin que ne le permettent les règles internationales reconnues. » D'autre part, il faut que cette limite soit réellement maintenue comme telle. On a proposé une série de bandes littorales superposées : limite de pêche, de contrôle douanier, de neutralité, etc. Mais on oublie que la souveraineté est une et indivisible dans les rapports internationaux. Dans le

([21]) Cf. SCHUCKING, *Das Küstenmeer*, et G. FRENTZEL, *Theorien über die recht-D. P.*, 1898.

([22]) G. DE LAPRADELLE, *Le Droit de l'Etat sur la mer territoriale*, *R. G. liche Natur des Küstenmeers*, 1908.

([23]) *Den danske statsforfatningsret.*

Sund, on verra un régime qui, de façon très intéressante, fait exception à cette règle. Mais là le condominium, voire les servitudes établies, se motivent par des conditions géographiques et historiques toutes particulières ([24]).

Contre ce fond historique et théorique les thèses de M. Sjöborg se maintiennent difficilement. D'après l'honorable rapporteur, la limite des trois milles tout d'abord ne serait pas généralement reconnue. Nous renvoyons à ce qui vient d'être dit sur le régime dans les pays latins. Nous rappelons les arbitrages dans les affaires des pêcheries de Behring et de New-Foundland. L'Espagne prétendait, jusqu'en 1874, à une limite de six milles, en invoquant une « cedula » du 17 décembre 1760, confirmée par des résolutions royales de 1775 et 1830. Mais cette tradition fut ébranlée par la critique scientifique. Et l'Angleterre voulait une situation nette répondant à sa demande de réciprocité ([25]). « The British Government », dit Lord Derby en 1874, « has always held the distance of three miles to be the proper limit of maritime jurisdiction, and His Majesty's present Government, after consulting the Law Officers of the Crown, entirely concur in that view, which they are advised is supported by the authority of all writers on International Law and by the decisions of the Tribunals of various countries. » L'unanimité des auteurs sur la limite des trois milles n'était peut-être pas si parfaite, mais la doctrine de la portée du canon était, en tous cas, abandonnée déjà vers cette époque ([26]). La tradition anglo-saxonne s'est maintenue depuis 1793. L'année passée, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis ne pouvaient-ils encore, dans le préambule à leur accord sur le contrôle du trafic contrebandier, affirmer « that it is their firm intention to uphold the principle

([24]) Cf. le rapport de M. STORNI au Congrès de Buenos-Aires de l'Association de droit international, 1922. Selon lui, il faut considérer séparément la bande de mer nécessaire pour la défense de la neutralité, la police, etc., de celle qui correspond au droit exclusif de la pêche.

([25]) Cf. G. KRAEMER, *Das Recht der Küstenzonen in bezug auf die Fischerei*, Zht. f. Völkerrecht, 1913, p. 133. (« Die deutschen und englischen Fischer üben die ertragreiche Fischerei ausserhalb der 3 Meilen Zone an der Küste der iberischen Halbinsel ungestört weiter aus. »)

([26]) Depuis, la portée des canons s'est agrandie encore plus. On tire aujourd'hui de Calais à Dover, de Malmö à Copenhague.

that three marine miles extending from the coasts line outward, and measured from low water mark, constitute the proper limit of territorial waters » ([27]). La Suède aurait-elle droit à un traitement préférentiel en vertu de l'usage séculaire et continu, admis par l'Institut de Droit international en 1894 comme titre exceptionnel? Voilà la seconde affirmation erronée de M. Sjöborg. Selon lui, l'usage serait « plus que séculaire ». Et voici les preuves, résultats d'une enquête poursuivie pendant plus de sept années ([28]). Après avoir appliqué, dans le précédent, soit la portée du canon, soit une mesure plus large encore du territoire maritime, le Gouvernement suédois aurait déclaré, par une instruction du 28 mai 1779, que le domaine s'étend un mille marin ou un mille allemand (un mille géographique) au delà des rocs et récifs non constamment submergés. La même limite se retrouverait après cette date dans *tous* les actes publics relatifs à la matière : dans les règlements de prises de 1788 et 1808, dans les statuts douaniers de 1860, de 1877 et 1904, dans le décret de 1871 relatif à la pêche sur la côte d'Est, ainsi que dans quelques ordonnances de 1910 et 1921 relatives à la pêche et au contrôle douanier près la côte norvégienne. Par des notes de 1874 et 1914, le Gouvernement aurait encore fait part à l'étranger de son intention de maintenir cette même limite traditionnelle.

Pour ma part, j'ai, déjà en 1915, contesté l'autorité de la note de 1874, en démontrant ses erreurs historiques ([29]). Si je reviens à la charge, c'est parce que je trouve mon dossier d'arguments encore renforcé. Selon moi, c'est la limite des trois milles qui, en Suède, pourrait être considérée comme traditionnelle. Celle des quatre milles n'est qu'un emprunt fait à la législation de la Norvège et, dans sa forme actuelle, elle ne date que de 1871. Passons aux faits.

([27]) Cf. J. B. Scott, *American Journal of International Law*, 1924, p. 303.

([28]) En 1917, un expert fut appelé au ministère des Affaires étrangères pour faire un rapport complet sur la matière. Quelque temps après sa mort, il fut, en 1923, officiellement constaté que l'enquête était terminée. Les résultats en furent pourtant tenus secrets (cf. mon interpellation à ce sujet au procureur général de la Diète). La même année, les travaux furent repris.

([29]) Voir note 6, page 3.

II. — Les limites territoriales suédoises et leurs parallèles scandinaves.

La limite ordinaire.

a) *Le XVIIe siècle.* — Les description de *Scondia* (Scandinavie [30]) de 1532 ne fait aucune mention des limites territoriales. Les livres maritimes en usage à l'époque non plus [31]. La notion même n'en apparaît qu'au début du siècle suivant.

Loccenius rapporte, dans son important ouvrage *De jure maritimo et navali,* 1652, les doctrines rivales de Grotius et de Selden et y ajoute son avis propre sur la bande littorale. Il proclame le *jus passagii inoxii* en contestant le droit de l'Etat d'étendre son domaine maritime de façon à porter entrave au commerce des nations. Une étendue exagérée des eaux nationales éveille de vives critiques de sa part. S'il repousse les projets d'un Bartole ou d'un Balde, admettant une étendue de 60 à 100 milles, il ne recommande pourtant pas de limite déterminée. Le célèbre Pufendorff propose une réglementation des pêcheries : leur exploitation pouvait porter de graves atteintes aux richesses de la mer et l'Etat côtier était en son bon droit en excluant la concurrence étrangère dans un certain rayon réservé à ses propres sujets *(De jure Naturae et Gentium,* 1672, lib. IV, ch. V) [32].

Les premiers traités admettent déjà qu'au domaine territorial correspond un domaine maritime. A l'Etat de concéder des privilèges de pêche, voire des servitudes côtières. A la paix de Knäred (1613), Gustave-Adolphe s'engage, pour lui et ses successeurs, à ne rien s'approprier *quod mari norvegico adjacet* [33]. En 1660, la Suède entre en possession de la Scanie

(30) Par J. Ziegler. Edit. Hans Hildebrand, 1878.

(31) Cf. E. W. Dahlgren, dans *Periplus,* 1897.

(32) Sur l'étendue des eaux littorales, Puffendorff s'exprime ainsi : « Concluons de tout ceci qu'aujourd'hui que l'art de la navigation a été porté au plus haut point de perfection, tout peuple qui en a quelque connaissance et quelque usage est censé maître de la mer qui baigne ses côtes, aussi loin qu'elle lui sert de rempart, surtout des ports et rades et des autres endroits où l'on peut aisément aborder. Les golfes et les détroits appartiennent aussi ordinairement au peuple dans les terres duquel ils sont enclavés. » (*Le Droit de la nature.* Amsterdam, p. 518.)

(33) Voir mon « Etude sur les Servitudes », dans cette Revue, 1923.

« *com omnibus juribus terra marique* ». De même pour ce qui est de Bohuslaen. Mais le traité de démarcation de Nasselbacka (1661) omet de préciser aucune limite territoriale (les difficultés qui s'ensuivront devaient, en partie, être tranchées par l'arbitrage des Grisebadar en 1919) ([34]).

Peu après, la portée du canon fait son apparition comme mesure littorale subsidiaire. En 1683, le grand chancelier danois, Ahlefeld, reconnaît, en effet, sur les instances de l'envoyé suédois Coyet, que le dominium sur la Scanie implique un *jus litoris* s'étendant aussi loin que porte le canon du rivage ([35]). Un autre document inobservé établit la même limite par rapport au respect d'une forteresse. En 1686, un croiseur danois franchit l'entrée à la forteresse de Karlskrona et Charles XI donne, sur sa demande, à l'amiral Wachtmeister l'instruction de ne permettre, en général, aux navires étrangers d'ancrer plus près de la forteresse qu'à la portée du canon; en cas de détresse, une exception pourrait être faite, mais en veillant à ce que la visite ne fût pas trop prolongée ou donnât lieu à des explorations. Comme premier document relatif au respect des forteresses on cite, sans faire mention de ce précédent, l'édit des Provinces Unies de 1691 : les commandants de navires doivent saluer les côtes des puissances étrangères quand ils arrivent à la distance où font explosion les canons des villes et des forteresses. Dans son étude sur la ligue neutre de 1691, M. Thyrén affirme qu'à cette époque l'étendue des eaux neutres ne se trouvait pas encore précisée ([36]). L'envoyé français Martangis pouvait pourtant rapporter de Copenhague, le 6 août 1691, « que le respect des côtes, en quelque lieu que ce soit, n'a jamais été étendu plus loin qu'à la portée du canon ou à une lieue ou deux au plus ».

Mais la mesure de la vue — 30 à 33 kilomètres — l'emporte sur la portée du canon. Du moment où, du haut des mâts, on peut

([34]) Voir les Procès-verbaux de la Haye, 1910. Les développements de l'agent suédois, Montan, sur la doctrine de l'époque concernant les eaux littorales méritent un intérêt spécial (pp. 114, 124, 218, 228, 281, 291, etc.). Par malheur, les gouvernements de Suède et de Norvège ont jugé opportun de déclarer secrets ces procès-verbaux, ainsi que toutes les pièces y relatives. Cf. STRUPP, *Der Streitfall zwischen Schweden und Norwegen*, 1914, s. 50, note.

([35]) D'après une communication du prof. WEIBULL.

([36]) *Lunds Universitets Årsskrift*, XXI, p. 44.

apercevoir la côte étrangère, on se trouve dans le domaine de l'Etat maître. Peut-être le « landkenning », mesure encore existante en Ecosse, est-il un reste de cet ancien usage.

Les premiers règlements administratifs s'inspirent des besoins pratiques de l'époque. La pêche ne se faisait, en règle générale, que sur les côtes et dans l'archipel, et c'est donc cette ligne de l'archipel *(skärgård)* qui, dès le milieu du siècle, reçoit la sanction légale ([37]). Le placat du 13 octobre 1666 défend aux étrangers de participer à la pêche du hareng dans l'archipel suédois. Cette restriction limitée se maintiendra en principe jusqu'en 1871, où le régime norvégien lui succède. Charles Ier avait, de façon analogue, prohibé aux étrangers la pêche « upon our coasts and seas ».

L'ordonnance royale du 19 septembre 1696 concernant le pilotage ne traite pareillement des devoirs des pilotes qu'en dedans de l'archipel, notamment à l'entrée des ports. Mais il est dit à l'article 4 que les pilotes se trouvant dans l'archipel extérieur doivent porter leur attention sur les navires approchant de la mer, afin d'aller à leur rencontre avant qu'ils ne se risquent parmi les récifs. D'après l'article 17, ils ne doivent, d'autre part, prêter leurs services si loin en mer qu'ils ne puissent rejoindre la côte sains et saufs en leurs chaloupes. Cet article 4 devait bientôt jouer un rôle constitutif dans l'établissement de la limite territoriale. La mesure de la vue qu'on y sous-entendait devint la base même de la première fixation de la limite.

b) *Le XVIIIe siècle.* — Le fracas des armes remplit ce siècle et tient l'attention des neutres toujours en éveil. Souvent, les évolutions marines ou la piraterie des corsaires s'approchent de leurs côtes et l'immunité de celles-ci devient une question brûlante.

La thèse de Bynkershoek domine d'en haut ce débat. *Quousque tormenta exploduntur, ubi finitur armorum vis,* voilà les définitions tirées du « *De dominio maris* » (1703) qui se répètent d'une cour à l'autre. La portée du canon ne comptait pas alors plus de 700 mètres. D'après Bynkershoek, le littoral était le *munimentum* naturel de la côte ; en suédois on l'appella « vallen »

([37]) La mesure de la vue compte encore aujourd'hui des partisans dans la doctrine (cf. GODEY, *Les Limites de la mer territoriale, R. G. D. P.*, 1896, p. 224).

(la digue). Ludvig Holberg, le grand auteur danois, insiste sur la nécessité de réserver la côte aux pêcheurs nationaux. Son compatriote Martin Hübner enseignait que le « vallen » devait être compris dans le territoire parce qu'il pouvait être dominé de là par les canons et qu'il sert de rempart. « D'ailleurs, la prudence veut qu'un souverain neutre éloigne, autant qu'il est possible, de ses frontières ou de ses côtes, tout ce qui a un rapport direct à la guerre, surtout les voiés de fait, afin de prévenir toute violation de neutralité qui pourrait facilement avoir lieu si les droits de guerre s'exerçaient pour ainsi dire à la vue de son pays [38]. » Mais il est à observer que dans la pratique scandinave la portée du canon ne sera qu'une mesure subsidiaire et que la fixation postérieure de la limite territoriale à trois milles marins n'a rien de commun avec la méthode appliquée ailleurs.

La limite des trois milles apparaît, pour la première fois, dans le traité de Paris de 1763 par rapport aux pêcheries françaises dans la baie de Saint-Lawrence. En 1782, Galiani propose de déterminer « fissamente et da per tutto la distanza di tre miglia della terra, come quella, che sicuramente è la maggiore ove colla forza della polvere finora conosciuta se possa spingere una palla o una bomba ». *(De' doveri de' principi neutrali)*. En 1795, Azuni reconnaît de même, dans son *Sistema universale*, un domaine absolu de l'Etat allant jusqu'à trois milles de la côte. Au nord, l'attention doit s'être portée par préférence sur la façon dont cette doctrine s'est traduite dans les traités. Dans son *Précis du droit des gens* (1801), de Martens pouvait affirmer que dans nombre de traités on a adopté le principe plus étendu (que celui de la portée du canon) de trois lieues (milles marins).

Par rapport à la pêche, la ligne de l'archipel reste en tous cas en vigueur. Le gouvernement veut stimuler l'industrie en

[38] *De la Saisie des bâtiments neutres*, 1759, part. I, chap. 8, § 10. HÜBNER cite, d'autre part (II, p. 161), le traité entre les cours de Copenhague et de Versailles de 1741, d'après lequel aucun des deux rois ne souffrira qu'aucun navire de guerre ou autre étant armé pour le service de quelque prince, république ou ville que ce soit prenne ou endommage dans ses ports, havres ou rivières les navires des sujets de l'autre roi. Il déclare insaisissables les navires « à portée du canon des forts de leur patrie ».

décernant des privilèges et, fait significatif, il en promet autant pour ceux qui conduisent leurs bateaux jusqu'au «vallen» anglais ou sur la côte de Skagen qu'aux pêcheurs restant dans les eaux nationales qui leur sont réservées. Les ordonnances du 17 mars 1724 et du 1er mars 1726 contiennent des stipulations à cet égard. Le projet de loi du 21 juin 1762 (art. 2) recommande à ceux qui pêchent en pleine mer de maintenir l'ordre et le respect dû aux alliés, mais défend aux étrangers de pêcher dans l'archipel suédois ou d'y faire des achats de poisson, à moins qu'ils n'établissent leur résidence dans le pays. Les statuts du 14 novembre 1766 garantissent aux pêcheurs du pays la protection du Roi et établissent les zones où, à divers titres, la pêche leur est permise. L'expression «la mer ouverte» s'y réfère à l'eau en dedans de la ligne de l'archipel mais en dehors du rayon de la propriété privée ([89]) (cf. aussi le règlement concernant les ports de pêche du 24 janvier 1771).

La limite de la neutralité s'élargira bien plus loin. Le placat relatif aux captures du 8 février 1716 prescrit qu'aucune capture ne doit être faite ni aucune prise attaquée dans les ports du royaume à la portée du canon. Le règlement des prises du 28 juillet 1741 défend aux capteurs commissionnés suédois de faire des prises ou d'en attaquer à la portée du canon des ports de tels Etats qui sont en amitié avec la Couronne de Suède. L'archipel reste ainsi théâtre de guerre, l'approche des ports seule exceptée.

Or, la guerre entre la France et l'Angleterre venant à éclater en 1755, le trafic des corsaires devient de plus en plus gênant pour le commerce neutre et une plus large immunité des eaux neutres s'impose. Leur extension jusqu'à une lieue de la côte se parfait en Danemark par les décrets de 1745 et 1756 sans qu'on se rende compte, du reste, de la grandeur exacte de cette limite. En Suède, le roi Adolphe-Frédéric prescrit le 8 mars 1756 et le 24 avril 1758 qu'aucun capteur étranger ne doit commettre des hostilités ou faire des prises en vue de la côte suédoise. D'après une instruction du 10 mai 1758, la même défense ne

([89]) Pour l'interprétation de la même expression dans le § 121 du règlement douanier actuel, il faut se reporter à la loi sur les épaves maritimes du 12 juin 1921, qui l'emploie dans le sens d'eaux en dedans de l'archipel.

s'applique, par contre, qu'envers les capteurs se trouvant sous la portée du canon des forteresses et ainsi dans la juridiction du Roi. Bientôt après on verra la limite fixe des trois milles se substituer à ces lignes vagues et susceptibles d'interprétations variées. L'épisode mérite d'être raconté avec ses détails ([40]).

Pendant l'été de 1758, un capteur français, Pollieu, amène à Gothenbourg une barque anglaise prise en mer à la distance de 7 milles français, ou 5 milles suédois, de la forteresse de Marstrand. Les destinataires suédois demandèrent au préfet de la ville, le général J.-J. Kaulbars, que la prise leur fût relâchée en vertu des règles de 1756. De Marstrand, la vue portait jusqu'à 10 ou 12 milles sur la mer, tandis que de la forteresse d'Elfsborg on ne voyait même pas aussi loin que s'étendait le territoire, à savoir jusqu'au phare de Winga. Un autre capteur français, Thurot, à bord de la frégate *Maréchal de Belle-Isle*, avait, d'autre part, amené en Norvège comme bonnes prises trois navires anglais, quoique la capture eût eu lieu le pilote suédois se trouvant encore à bord. « Si l'on m'objecte, dit ce capteur pour sa défense, dans une autre occasion, que la prise a été faite à proximité de la terre, je répondrai que la Cour de Suède, à l'exemple de la Cour de Danemark, ne peut prononcer sur ce point avant que la procédure n'ait été établie au Conseil des Prises en France, lequel Conseil a toujours en vue les lois maritimes. »

Sur ces entrefaites et pour éviter des doutes dans l'avenir, Kaulbars demanda de nouvelles instructions au Roi. A son avis, la vue n'allait pas plus loin qu'à un mille des récifs extrêmes, le territoire national s'étendait, d'autre part, aussi loin que les eaux du pilotage. La même pratique paraissait exister, dit-il, en Norvège, mais prêtait à des équivoques.

Les Collèges de la Chancellerie et du Commerce, auxquels cette interrogation fut remise, avisèrent, après avoir entendu l'Amirauté, que, d'après un usage commun, la portée de la vue devait être mesurée à partir de l'archipel extrême d'où les navires approchants devenaient le plus tôt visibles. En général, on estimait cette distance à 3 milles. A ce propos, on renvoie à la dite ordonnance du 19 septembre 1696, en prétendant que,

([40]) Cf. Fröding, *Göteborgs historia*, p. 322.

d'après son article 4, le territoire national devait être considéré comme s'étendant aussi loin que portait la vue de l'archipel extérieur. La résolution du Roi, en date du 7 août 1758, se rallie à cette façon de voir. Elle stipulait :

1° Que le domaine national s'étend à une distance de 3 milles de la côte et qu'en deçà de cette limite aucune hostilité ne doit être commise;

2° Que la même défense s'applique au cas où le pilote suédois se trouve à bord;

3° Que la protection s'étend même au delà de cette limite au cas où le pilote reste, après le passage, à bord sans y être contraint;

4° Que le capteur étranger ne doit, en conséquence, faire aucune prise aussi longtemps qu'il se sert d'un pilote suédois, puisqu'il commettrait, en le faisant, une violation du domaine suédois;

5° Qu'aucune capture ne doit être faite dans un passage où, à une distance inférieure à 3 milles, la Suède tient la moitié de l'eau ou possède les deux rives.

Ce dernier principe se réfère surtout au Sund. Il ne produira pas d'effets aussi longtemps que, d'après la déclaration des puissances respectives (cf. le programme de la ligue neutre de 1756) ([41]), la Baltique reste « libre et sûre ».

Voilà comment on est arrivé, par une déduction raisonnée, à la fixation de la limite des trois milles. Mais que faut-il entendre par ce mille? Sans doute le mille français, qui en comporte trois sur la lieue. L'ancien mille suédois ne peut être visé, étant donné qu'il comportait six petits milles et qu'ainsi la comparaison faite entre les sept milles français et les cinq milles suédois ne tiendrait pas debout. Le mille allemand ne peut non plus être visé, car celui-ci équivalait à quatre petits milles, et en triplant cette étendue on arriverait à un espace que la vue ne saurait embrasser.

Vingt années après l'introduction de cette limite — 3 milles de la côte — une modification y est apportée. La guerre de Sept ans sévit et la troisième Union des pays neutres se voit

([41]) Cf. l'Etude de WESTRIN sur les neutralités armées, Stockholm, 1902.

obligée de protéger le commerce par l'expédition de convois dans les eaux les plus exposées. Partout, dans la mer du Nord, des corsaires menacent la tranquillité et l'archipel de Bohuslaen en est souvent envahi. La Société des commerçants en gros à Stockholm réclamait des mesures énergiques. Les stipulations sur la contrebande, telles qu'elles étaient rédigées par le traité de 1660 avec l'Angleterre, devaient être maintenues. Défense devait être faite aux corsaires de visiter ou de capturer des navires à la vue des ports suédois sous la portée du canon. (Remarquons qu'ici la portée de la vue et celle du canon sont considérées comme équivalentes). Le Collège de Commerce s'en tient dans ses recommandations sur ce sujet à la règle de 1758. On devait exiger le respect des trois milles pacifiés *(fredsmilar)*. Mais voici que le cabinet du Roi préfère une autre rédaction. Communication lui avait été faite de la limite danoise de 1756 et la résolution du 18 février s'y conforme. L'eau nationale de la côte d'Ouest serait ainsi considérée comme s'étendant jusqu'à la distance d'un mille au delà des récifs non submergés. Dans les instructions données aux escadres de convoi en date du 28 mai 1779, on lit, dès lors, à l'article 2 : « Afin qu'aucune incertitude ne règne plus, Nous voulons déclarer par la présente que Notre Domaine s'étend à un mille marin, ou un mille allemand, à partir des rocs et récifs non submergés les plus éloignés de la côte. En deçà de cette limite aucune hostilité ne doit être commise, que le pilote suédois se trouve à bord ou non. »

Cette mention expresse du mille allemand qui manque dans l'acte correspondant danois est faite pour surprendre. Comme mesure maritime, les quatre petits milles ne comptaient pas, même en Allemagne.

En 1594, le littoral du duc de Poméranie est censé s'étendre jusqu'à un mille et demi de la côte ou à deux minutes. Au XVIIe siècle, la limite territoriale allemande varie entre 60 et 100 milles. Dès le XVIIIe siècle, la portée du canon devient la norme exclusive et le reste jusqu'en 1882, date à laquelle l'Allemagne se rallie à la limite ordinaire de trois milles. Dix années auparavant, le mille allemand avait cessé d'exister comme mesure ([42]).

([42]) Cf. STIER-SOMLO, v° *Küstenmeer*, dans *Wörterbuch des Völkerrechts*, I, p. 781.

Pourquoi les autorités suédoises l'ont-elles introduit? Dans les motifs de l'instruction relatée, il est dit que la limite des trois milles ne parut pas suffisamment établie pour que l'on pût l'appliquer. En Danemark on avait adopté l'unité d'un mille. En Suède, on voulait faire de même, mais ne sachant au juste ce qu'il fallait entendre par ce mille ou lieue, on a voulu l'expliquer par la dénomination courante du mille allemand. Voilà les raisons probables; mais elles laissent subsister un doute quant au point de savoir si, par erreur, on n'a pas choisi une mesure que l'on croyait équivalente à la lieue française. En d'autres termes, on n'est pas à même de constater si, par le mille adopté, dit allemand, on n'a pas entendu trois au lieu de quatre petits milles.

Toujours est-il permis de dire que la ligne primitive suédoise est celle des trois milles et non pas, comme l'affirme M. Sjöborg, celle des quatre milles. Pour être en droit de compter l'usucapion de 1779, il aurait encore fallu la reconnaissance des Puissances auxquelles fut notifiée la limite du mille allemand. Or, la Cour de Paris répondit, le 23 juin 1779, que « le Roi fera faire injonction à tous ceux de ses armements de mer, lettres de marque ou autres qui pourront être dans le cas de se porter dans la mer du Nord, de s'abstenir de commettre aucune hostilité *à la vue des côtes,* des ports et rades du Royaume de Suède ». Et le Cabinet de Saint-James atteste à la même date qu' « il est défendu de commettre aucun acte d'hostilité ni d'attaque, ou de faire des prises dans les Ports et Rades des Souverains, Princes et Etats avec lesquels le Roi est en amitié, ni dans les Rivières et Rades *à portée de canon.* ».

Il est vrai que la limite des quatre milles est expressément stipulée par un autre acte de neutralité de la fin du siècle. Le règlement donné par Gustave III à bord de l'*Amphion,* à Helsingfors, le 8 juillet 1788, porte que sont défendues des hostilités à la distance d'un mille marin, dont 15 au degré, de la côte neutre habitée, île ou terre ferme, et, à plus forte raison, sous une forteresse ou dans un port neutre. Tout document relatif aux motifs de ce règlement nous manque, mais il paraît vraisemblable qu'on ne doit y voir qu'une mise au point de la règle précédente. Il convient de remarquer que l'extrême point de départ

de la limite est ici l'île *habitée,* ce qui, en réalité, diminue la distance considérablement par rapport à la limite actuelle. Au lieu de toujours s'en tenir à la règle de 1779, on l'a donc immédiatement changée pour ne jamais y revenir. L'ordonnance du 23 août 1793 relative au commerce pendant la guerre, où la Suède s'est déclarée neutre, ne contient pas d'indication sur les eaux littorales des belligérants, mais renvoie, pour ce qui est de la libre navigation, aux traités et au droit des gens en vigueur. Le caractère exceptionnel de la limite des quatre milles ressort encore du fait que l'instruction du 31 juillet 1796 ne connaît que la portée la plus longue du canon comme limite du respect des forteresses, et que le traité du 13 mars 1801 prohibe l'attaque contre des navires hostiles à la portée du canon des côtes russes.

Les efforts du siècle pour arriver à une fixation de la limite territoriale n'ont donc pas porté un résultat définitif applicable à toutes circonstances. Sera-t-on plus heureux au siècle suivant?

c) *Le XIXe siècle.* — Tout ce siècle est pour la Suède une ère de consolidation intérieure. Ce qui importe après la perte de la Finlande c'est, comme le chantait Tegner, de regagner le pays perdu dans les confins restreints de la métropole elle-même. On ne songe plus à des conquêtes; la neutralité seule devint la ligne de conduite de la politique du pays. L'intérêt pour le droit de la guerre s'affaiblit en proportion. Pour ce qui est de notre matière, aucune critique ni innovation ne voit le jour. Les derniers vestiges de l'activité de l'époque précédente sont les règlements de prises du 12 avril (§ 1er) et du 30 avril 1808 (§ 4) : ils copient exactement la règle de 1788.

Par le traité du 21 novembre 1855, la France et l'Angleterre prenaient l'engagement « de fournir à Sa Majesté le Roi de Suède et de Norvège des forces navales suffisantes pour coopérer avec les forces navales et militaires de Sa Dite Majesté, dans le cas où la Russie élèverait des prétentions quelconques sur les côtes des pays garantis ». L'origine de cette clause a été l'objet d'une étude de ma part dans cette Revue, et si j'y reviens, ce n'est que pour constater l'opinion de l'*Indstilling* norvégien, à savoir que les Puissances garantes auraient, à cette occasion, pris sous leur garantie l'étendue traditionnelle des eaux scandinaves. A mon avis, c'est trop forcer la portée du traité que de lui

attribuer pareil sens. Jamais, pendant les pourparlers préliminaires, il ne fut touché à l'étendue des eaux littorales. Ajoutons qu'on aurait eu de la peine à le faire. Le règlement danois de 1812 n'avait pas été incorporé dans la législation norvégienne et, en Suède, l'historique précédent démontre assez que de points contradictoires contenaient le bagage traditionnel. Qu'on ne songeât pas à y faire un choix, ressort du fait que les ordonnances du 8 avril 1854 et du 13 septembre 1855 ne contiennent rien par rapport à l'étendue maritime neutre. Les règlements relatifs au commerce maritime suédois en temps de guerre du 29 juillet 1870 et du 30 avril 1904 ne le feront pas davantage (cf. les règlements modèles antérieurs du 18 février 1779, du 23 décembre 1800 et du 21 janvier 1804). Aucune tentative n'est faite pour préciser la limite de la souveraineté. On a d'autres soucis, paraît-il ([43]).

Si nous nous reportons, d'autre part, à la législation administrative et économique, un développement graduel des règles anciennes se poursuit.

L'instruction pour les inspecteurs de la douane du 28 octobre 1826 nous dit que le territoire suédois s'étend jusqu'à un mille allemand de la côte. Tout en maintenant l'étendue de 1779, on revient donc au point de départ de 1758. Le règlement sur la perception de la douane de 1831 se sert de la même définition, mais en mettant mille suédois au lieu de mille allemand. Ce n'est là qu'une épuration du style, et l'on n'est pas en droit de prétendre, avec Blomberg, que nous voilà en face d'une limite plus étendue, le mille suédois comptant 6 minutes. Fait curieux, le rédacteur du règlement finlandais de 1886 s'inspirera pourtant de cette erreur et fixera la limite douanière à 10 verst, correspondant aux prétendues six minutes suédoises. Le règlement du 7 décembre 1860 copie la clause de 1831; celui du 7 novembre 1877 fait de même, mais change de nouveau le point de départ en établissant comme tel non seulement la terre ferme, mais aussi le récif non submergé le plus éloigné de la côte. L'influence de la nouvelle législation sur les pêcheries s'est fait sentir ici. En matière de pêche, la ligne de l'archipel resta intacte jusqu'en

([43]) Voir les articles de HALLENDORFF et REUTERSKJÖLD, dans *Festskrift för Hjärne*, p. 198.

1871; mais, avec une abnégation complète, la diplomatie suédoise prit, cette année, la défense d'un acte arbitraire de la Norvège tendant à fixer la limite de la souveraineté jusqu'à 4 milles du récif extrême. Tandis que la France protesta pour sauvegarder les intérêts de ses pêcheries, la Suède fit bonne contenance et se contenta, en matière de représailles, d'appliquer à la côte occidentale la même limite afin d'en éloigner les pêcheurs voisins. Les mauvais résultats de pareille politique devaient se faire ressentir à plusieurs égards.

Examinons d'abord les faits et les arguments juridiques invoqués au cours de ce débat ([44]).

Par un acte autonome, la Norvège décréta le 16 octobre 1869 qu'elle se réservait les pêcheries du district de Söndmöre en deçà d'une ligne d'un mille géographique (4 minutes) à partir d'une ligne droite tirée entre Stockholmen et Svinö. Le résultat immédiat fut que les pêcheurs suédois, qui allaient souvent pêcher la morue et le homard devant Aalesund, s'en trouvaient chassés et s'en plaignaient amèrement. D'autre part, les compagnies de pêche françaises ne pouvaient plus, à leur retour d'Islande, s'arrêter, comme de coutume, devant cette côte. La France éleva des objections. Son point de vue était que la limite de la pêche ne devait pas excéder les trois milles ordinaires et que cette ligne devait être tirée en suivant les sinuosités de la côte. Le ministère de la Marine à Paris insistait sur ce point, tandis que le Contentieux du ministère des Affaires étrangères trouvait la critique assez mal fondée en droit, étant donné le cas analogue (?) du canal de Saint-Georges. Il fut proposé qu'une commission mixte franco-norvégienne fixerait une fois pour toutes la limite au nord de Stavanger; mais la guerre franco-allemande venant à éclater, le projet fut remis *ad calændas græcas*. Dans la correspondance diplomatique relative à cette affaire on remarque la crainte du baron d'Adelswärd, ministre de l'Union à Paris, qu'en cédant à la France on créât un précédent dont le Danemark, l'Angleterre ou la Russie pourraient profiter. Aussi la note finale que le comte Wachtmeister remis le 8 février 1870 au ministre de France, M. Fournier, appuie-t-elle la prétention

([44]) Les comptes rendus succincts de ROESTAD et BOYE ne donnent pas la teneur exacte des notes échangées.

norvégienne sur une argumentation des plus subtiles. « C'est le désir d'employer une mesure commune de tout le monde », y est-il dit tout d'abord (ironiquement) « qui a fait adopter ce mille, qui est généralement admis dans les pays du Nord pour les distances maritimes. » Puis suivent des renvois aux décrets danois de 1758, 1759 et 1812 ainsi qu'au traité du 13 septembre 1830 avec la Russie. Nous savons combien équivoques étaient en réalité ces stipulations. « Jamais aucune observation n'a été faite contre cette délimitation de notre territoire maritime. Elle a toujours été reconnue par la seule Puissance dont les sujets pratiquent la pêche sur les côtes norvégiennes, à savoir la Russie (et la Suède? et la France?). J'ai aussi tout lieu de croire que cette règle n'est pas restée inconnue au Gouvernement français, vu les circonstances qui ont motivé les discussions de 1756 et 1759, et, si je ne me trompe pas, une convention relative aux prises a été conclue en 1812 entre la France et le Danemark, selon laquelle l'instruction préliminaire devoit constater d'abord si la capture avait eu lieu en deçà de la limite du territoire royal, la capture en cette occurrence étant *eo ipso* illégale. Il me semble peu probable que le Gouvernement danois ait pu laisser ignorer au Gouvernement français l'étendue de ce territoire, qui était alors comme aujourd'hui un mille géographique de 15 au degré. »

En réalité, ces arguments, tirés d'un passé renié par le Danemark même — depuis 1845 il ne se souciait plus des quatre milles — n'avaient guère de valeur. Comme la note débute par une allusion à une doctrine scandinave uniforme, on s'étonne de l'absence de toute preuve y relative. La cause en est-elle simplement que cette uniformité n'exista point? Si elle l'avait fait, pourquoi la Suède devait-elle procéder elle-même à un élargissement analogue de son propre territoire?

Le préfet de Gothenbourg, comte d'Ehrenswärd, se contenta, en son mémoire du 31 décembre 1870, de renvoyer aux plaintes des pêcheurs suédois éloignés de la côte norvégienne, et proposa pour la côte d'Ouest suédois, depuis le phare de Kullen jusqu'à la frontière norvégienne, un régime conforme à celui de 1869. En adoptant ce projet, l'arrêté royal du 5 mai 1871 prit égard, selon les observations de M. L. Manderström, de se conformer au traité de Nasselbacka de 1661. Les quatre milles se trouvaient

ainsi introduits dans la législation suédoise. L'usage établi du siècle précédent n'y avait été pour rien. Comme point de départ de la limite apparaît pour la première fois le récif non *constamment* submergé.

La Russie avait suivi d'un intérêt attentif les prétentions arbitraires de la Norvège et vit en leur succès un prétexte bienvenu pour élargir bientôt après sa limite des pêcheries septentrionales jusqu'à 12 milles, bien que son règlement douanier de 1868 n'en comptât que 3. Pour l'Angleterre et l'Allemagne, ayant d'importants intérêts dans la mer Glaciale, et surtout dans la mer Blanche, il s'ensuivit sur ce point un conflit avec la Russie qui s'est perpétué jusqu'aujourd'hui.

Pour la Suède, les difficultés devaient venir de son voisin du Sud. Le Danemark vit avec étonnement cette nouvelle limite de quatre milles s'appliquer à l'égard de ses propres pêcheurs et exprima, dès 1874, son désir d'une convention éloignant ces obstacles au bon voisinage. Entretemps s'ouvrit pourtant un débat très animé sur les droits de pilotage dans le Sund. Nous y reviendrons en nous contentant de constater ici que, comme limite territoriale, les trois milles paraissent avoir été admis de part et d'autre à cette occasion.

D'autre part, le Gouvernement suédois est, le 28 septembre 1874, saisi par la note-circulaire de Lord Derby relativement à la prétention espagnole d'un domaine maritime s'étendant jusqu'à 6 milles. C'est la réponse que S. Exc. O. M. Björnstierna s'applique d'y donner déjà le 11 novembre suivant qui, par malheur, doit fixer le point de vue diplomatique suédois. Kleen, et M. Sjöborg après lui, s'y réfèrent dans leurs rapports comme à un document d'une autorité incontestable. Examinons-le donc d'un peu plus près.

La réponse est précédée d'une enquête. Les légations unionelles sont engagées à exposer aux Cours où elles sont accréditées les raisons militant en faveur des quatre milles norvégiens que l'on aimerait, à Christiania, étendre même encore plus loin par une entente à cet effet. Par contre, aucun intérêt suédois n'est invoqué pour cette limite ou pour son extension. La note rappelle la prédilection des auteurs pour la limite de la portée du canon. La maxime de Bynkershoek est citée, les thèses

d'Ortolan (*Diplomatie de la Mer*, 1864, vol I, p. 158), et de Lawrence (*Eléments*, 1864, p. 321, note). Il est fait cas aussi de l'acte adopté en 1735 par George Ier, où il fut décidé que la juridiction territoriale s'étendrait jusqu'à une distance de quatre lieues marines des côtes par rapport à la navigation et à la douane (en réalité cet acte, déjà abandonné avant cette date, n'eut trait qu'aux navires anglais, mais non pas aux navires étrangers). Il fallait enfin prendre égard à la neutralité de la mer libre et ne pas l'exposer à des violations provenant des artilleries de la côte (dans le droit des gens, pareille neutralité est restée, heureusement, une notion inconnue).

Ces raisonnements remportaient très peu de succès. Les ministres paraissent même avoir été gênés de les exposer et se contentent de s'informer des intentions manifestées par les gouvernements respectifs. A Berlin, M. de Bülow tient un langage évasif en faisant allusion à l'intérêt éventuel de la Russie pour un élargissement de la norme anglaise. Mais dans sa réponse Saint-Pétersbourg admet de bon cœur les trois milles, tout en se déclarant prêt à discuter leur révision. A la Haye on estime « que les principes du droit des gens établissent généralement une limite de trois milles marins pour la ligne du respect ou de juridiction maritime sur la mer territoriale. Le Gouvernement est en outre d'avis avec le Gouvernement britannique qu'aucune Puissance n'a le droit d'étendre sa juridiction sur la mer de sa propre autorité et sans avoir l'assentiment des autres ». A Vienne, on se rallie aux mêmes points de vue. Ce n'est qu'à Rome qu'on persévère dans le maintien de la limite de la portée du canon excédée même, en matière de douane, par une distance de dix kilomètres. A Copenhague, on se déclare franchement, comme nous l'avons vu, pour les trois milles.

Tout cela n'empêche pas M. Björnstierna de formuler sa réponse à la façon norvégienne. Il est loin de contester qu'il pourrait y avoir des avantages de fixer, par une entente générale, les limites de la juridiction maritime, mais la théorie de la portée du canon reste encore la souveraine. Heffter, § 175, et Bluntschli, § 302, sont cités à l'appui. Ce principe est, d'après l'avis du Gouvernement, le seul qui puisse être regardé comme non contesté et sanctionné par des traditions séculaires. Il se base

sur la raison plausible que la domination s'étend jusqu'où elle peut s'exercer. C'est toujours l'ancienne théorie « *terrae potestas finitur ubi armorum vis.* En fixant une limite plus restreinte, chaque coup de canon violerait la neutralité de la mer libre *(sic)*.

« Dans le cas d'une entente générale pour déterminer l'étendue de la mer territoriale, il me semble donc qu'il serait nécessaire de lui donner une extension plus grande que trois milles marins en fixant la limite avec égard à la portée efficace des pièces rayées de nos jours. » Cette apothéose du canon est dérisoire. Une extension de la limite selon sa portée entraînerait des conséquences inadmissibles.

Si, dans l'espèce, la Norvège aurait obtenu un domaine maritie embrassant des centaines de kilomètres, et que, par réciprocité, d'autres Etats se soient accaparés de domaines équivalents, ne serions-nous vite retourné au régime barbare du moyen âge?

« Mon Gouvernement, poursuit la réponse, ne s'est jamais engagé, par traité ou autrement, à circonscrire sa juridiction dans la limite de trois mille marins. Des actes anciens témoignent qu'il y a plus de deux siècles nous réclamions, sous ce rapport, une distance de quatre milles ou minutes géographiques d'Allemagne (Ordonnance royale du 14 octobre 1686 contenant instructions aux commandants de forteresses, etc.). La même limite a toujours été maintenue depuis (!) et elle a été reconnue par des conventions internationales, par exemple le traité de commerce et de navigation avec la Russie du 8 mai 1838. Mon Gouvernement pense qu'avec la portée de l'artillerie de nos jours cette limite des 4 milles marins ou minutes géographiques serait la moindre qui pourrait être adoptée comme base d'une convention internationale. » Que d'erreurs! L'ordonnance de 1686 n'a rien du tout à faire avec la ligne des quatre milles, comme nous l'avons vu dans le précédent, et il est si peu vrai que cette limite ait été « toujours » maintenue depuis cette date que, tout au contraire, elle n'a été introduite dans la législation suédoise qu'en 1871. Le dit traité de 1838 ne contient qu'une référence a celui de 1830.

Après cette note malencontreuse, la différence entre les limites suédoise et danoise ne fit plus de doute. Les pourparlers entre

Stockholm et Copenhague s'en ressentirent et ne portèrent aucun résultat. En 1882, l'intérêt se porta sur la convention relative aux pêcheries dans la mer du Nord. Les trois pays scandinaves prirent une part active dans son élaboration. Le Danemark y accéda immédiatement. Par une clause spéciale, la faculté fut donnée à la Suède et à la Norvège d'y adhérer. Or, il n'est pas vrai, comme on l'a parfois prétendu, que l'abstention de la Suède à la ratification soit dictée par la même raison qu'en Norvège, à savoir la peur de préjuger la ligne des quatre milles. Cela va, du reste, sans dire, puisque le traité n'étend ses effets ni au Kattegat ni au Skagerack, et que ses contractants ne se soient nullement engagés par rapport à leurs côtes non affectées par le traité. Les motifs amenant la chute du traité furent, en Suède, de tout autre caractère. Selon la Constitution, le Gouvernement n'avait à demander l'approbation du Riksdag qu'en ce qui concernait les clauses pénales du traité, et la proposition s'y borna en conséquence. Or, une initiative privée fit néanmoins s'ouvrir dans la commission législative et dans les deux Chambres un débat sur la portée pratique et politique du traité en son entier. M. Ljungman fit valoir que la convention n'était appropriée qu'aux circonstances régnant dans les parties méridionales de mer du Nord; S. A. Hedin redoutait, sans songer à la réciprocité stipulée, une immixtion dans la juridiction suédoise. Les raisons politiques et de partis l'emportaient enfin sur les arguments juridiques présentés par des autorités comme N. de Steyern et O. H. Forsell ([45]). Ajoutons que les expériences faites jusqu'ici font espérer une plus juste appréciation des avantages réels du traité international.

Les négociations avec le Danemark devaient traîner très longtemps encore. La convention de Stockholm concernant la pêche dans les eaux frontières ne date, en réalité, que du 14 juillet 1899. Elle accepte, en principe, la limite des quatre milles; voyons pour quels faibles motifs.

Comme il a été démontré plus haut, la ligne traditionnelle des pêcheries était la ligne de l'archipel. Aussi, en 1816 comme en 1856, le Danemark ne s'opposait pas à la visite de pêcheurs

([45]) Voir le rapport n° 18 de la Commission législative et les procès-verbaux des deux Chambres.

suédois sur la côte de Bornholm, afin de ne pas aventurer que, par représailles, l'accès direct aux eaux côtières de la Scanie ne fût refusée à ses propres pêcheurs. Mais depuis le *Sea Fisheries Act* de 1868 on se rallia ouvertement en Danemark à la ligne européenne et laissa aux Norvégiens seuls de cultiver la vague légende des quatre milles. Après la conclusion de la convention de 1882 on voulut fermer, par une loi spéciale, l'accès aux côtes danoises en dedans de la ligne des trois milles : irait-on plus loin encore par rapport aux Suédois, qui ne paraissaient vouloir se désister de la limite de 1871? Le ministre danois de l'Intérieur remarqua en 1887, au Folketing, que la prétention suédoise de quatre milles ne reposa sur aucune usucapion reconnue et que l'on n'était, en conséquence, nullement tenu de la respecter.

Par voie diplomatique on modère cette thèse : la Suède choisira telle ligne qui lui plaira, mais si elle excède les trois milles, le Danemark fermera, à titre de réciprocité, sa frontière à distance égale.

Du côté suédois tout paraît d'abord indiquer une entente sur la base des trois milles. Plusieurs projets de traité en font mention expresse ([46]). Pour les pêcheurs suédois, qui portaient si souvent leur industrie sur la côte de Sjaelland jusqu'à Skagen, un élargissement du territoire conventionnel porterait de graves risques. Au point de vue de la réciprocité, l'avantage suédois exigea que la limite fût fixée à trois milles.

Au Congrès international sur les pêcheries, tenu à Bergen en 1898, l'expert suédois, M. R. Lundberg, pouvait encore affirmer qu'étant donné que la limite de 1871 n'était en vigueur que sur la côte d'Ouest de la Suède, son pays restait libre à se rallier à la ligne européenne. Le ministre de l'Intérieur suédois fit observer que mieux valait ne voir en la limite de 1871 plus qu'elle n'était, à savoir une mesure de représailles contre la Norvège que de l'appliquer à l'égard des Danois qui, jusqu'ici, étaient disposés à agréer la pêche suédoise sur leurs côtes conventionnelles. Lors de la conférence de 1884 sur la protection des câbles sous-marins, le délégué allemand avait constaté que les eaux territoriales visées par la convention y relative étaient censées

([46]) Les dossiers y relatifs se trouvent aux Archives de Stockholm.

s'étendre jusqu'à trois milles de la côte. La Suède ne s'y était pas opposée. Le traité sur le canal de Suez avait adopté la même mesure ([47]). Pour un pays faible avec de longues côtes, il ne pourrait être qu'avantageux, au point de vue politique, de n'avoir à remplir ses devoirs de neutralité que sur une étendue relativement restreinte. La portée du canon ne comptait plus; témoins : Calvo et Wheaton.

Comment donc expliquer l'attitude finale du Gouvernement suédois? C'est que le Collège du Commerce fit valoir qu'une restriction de l'étendue de 1871 serait à l'avantage des Norvégiens pour autant qu'ils maintenaient de leur côté les quatre milles. Laisser la limite rester à titre exceptionnel par rapport aux pêcheurs norvégiens n'entrait pas dans ce système bureaucrate; au contraire, on voulait en élargir les effets. Si ces motifs étaient à la base de la résolution finale du gouvernement suédois, constatons que, de nouveau, la tradition n'y était pour rien.

Telle que la convention se présente dans son état modifié de 1907 elle ne règle que les limites de la pêche exclusivement réservée aux sujets des pays contractants. Cette limite va à un mille géographique de la côte ou des îlots et récifs non constamment submergés. Dans la définition de 1871 on a donc intercalé le mot « îlots », sans faire attention à ce que ceux-ci ne peuvent jamais être submergés. La rédaction se trouve, d'autre part, en désaccord avec la règle norvégienne actuelle, qui omet le mot constamment. En Suède et en Danemark, la laisse de la basse mer est ainsi normative, mais, en Norvège, celle de la marée ([48]). Par rapport à la définition de 1882 ([49]), on remarque que le mot « bancs » a été exclu : cela a moins d'importance puisqu'ici aucune grande rivière ne débouche dans les eaux conventionnelles. Sont compris dans celles-ci : le Kattegat et le Sund, entre des lignes déterminées et, dans la Baltique, la bande territoriale de Falsterbo à Simrisham, ainsi qu'autour de Bornholm et de Kristiansö. Mais la règle souffre deux exceptions où perce

([47]) Aucun des pays scandinaves n'a ratifié ce traité; le Danemark n'y a pas été invité. (COHN, *Folkeretskilder*, 1911, p. 114, note.)

([48]) Cela joue un certain rôle au point de vue de l'abaissement séculaire du niveau de la mer. (Cf. LAGERBRING, *Om Vattenminskningen i Norden*, *Handlingar*, XI, 1754.)

([49]) Voir là-dessus FULTON.

la limite des trois milles. Celle-ci est la norme pour les pêcheurs suédois près l'île d'Anholt et, pour les Danois, au delà d'une ligne droite tirée entre les phares de Hallands Väderö et de Tylö.

La convention est déjà mûre pour sa révision. Les riches pêcheries près du Skagen ne sont à présent accessibles aux pêcheurs suédois qu'au delà la limite des quatre milles, tandis que les pêcheurs d'autres nations peuvent s'approcher jusqu'à la limite des trois milles. Les trawlers allemands et anglais vont, d'autre part, jusqu'à la limite des trois milles sur la côte occidentale suédoise, sans se laisser gêner par la règle de 1871, qu'ils considèrent comme contraire aux exigences de la réciprocité. Seule une extension de la convention de la mer du Nord ou une entente générale sur le régime des eaux littorales paraît à même de pouvoir remédier à cette anomalie.

L'absence, dans la Baltique, de toute autre ligne que celle de l'archipel rend pareille réforme encore plus urgente. Ni la loi suédoise sur les pêcheries du 27 juin 1897, ni la loi danoise de 1917 ne fixent la limite territoriale. Avec Lundberg ([50]) et Berlin ([51]) on pourrait regarder la limite européenne comme sous-entendue. Mais Reuterskjöld ([52]) affirme, au contraire, que la règle de 1871 s'applique par analogie à toutes les côtes de la Suède, et bien que cette assertion manque de fondement, il reste vrai que la loi internationale seule pourra lever les doutes et mettre fin à des situations équivoques.

d) *Le XXe siècle.* — Pendant les dernières décades, rien ne s'est passé de nature à éclaircir cette situation embrouillée. Au contraire. Les statuts douaniers actuels de 1904 copient simplement la règle de 1871 en la généralisant pour tout le domaine fiscal. La provenance de cette règle suffit à elle seule à tuer la légende d'une ligne douanière traditionnelle. Au mille suédois on a substitué le mille norvégien, voilà tout!

L'ordonnance du 4 juillet 1910, prise en exécution de la sentence arbitrale rendue dans l'affaire des Grisebådars, se sert des mêmes termes par rapport à la limite et à son point de départ.

([50]) *Svensk Fiskeritidskrift*, 1899, p. 79.
([51]) *Den danske Statsforfatningsret*, p. 68.
([52]) *Föreläsningar i statsrätt*, III, p. 31.

Dans la législation suédoise sur la pêche manque toute définition exacte sur le sens à donner aux expressions « en deçà et au delà de l'archipel » *(inom och utom skärs)*. Il en est autrement en Norvège, où un décret spécial établit la limite stricte ([53]).

En matières administratives et pénales, le désarroi reste extrême par rapport au rayon où s'appliquent les règles établies ([54]). L'ordonnance du 26 octobre 1906 sur l'abordage n'a trait qu'aux navires qui se trouvent dans l'archipel ou dans les ports suédois. L'ordonnance du 20 décembre 1912 prescrit en son article 6 que des navires de guerre étrangers ne doivent, dès leur entrée dans les eaux littorales *intérieures*, prendre d'autre voie que celle du pilotage, et le commandant doit en ce cas se servir du pilote suédois dûment commissionné. Par « eaux intérieures » on entend ici les ports et leurs entrées, les rades et les baies ainsi que toutes les eaux situées entre et en deçà des îles, îlots et récifs non constamment submergés. Dans le Sund, les ports et leurs entrées sont seuls considérés comme eaux intérieures. Le commandant d'un navire de guerre étranger est tenu, d'autre part, dans toutes les eaux territoriales, de se conformer aux prescriptions sanitaires, de pilotage, de douane, de port et de police qui lui sont communiquées par les autorités respectives. Pour le trafic commercial, cette distinction entre eaux territoriales extérieures et intérieures n'a pas de correspondant.

La loi sur l'espionnage du 9 mai 1913 n'étend son rayon qu'aux côtes du pays, aux ports et à l'archipel, mais pas au delà de celui-ci. La loi du 16 octobre 1914 sur l'inspection des navires se trouvant « dans le pays » est interprétée dans un sens restrictif comme ne visant que les ports du pays. Les prescriptions répressives relatives à l'exportation illicite du 3 mars 1916 (§ 3) et du 13 octobre (§ 11) de la même année se réfèrent aux eaux territoriales sans en définir l'étendue.

Le Code pénal actuel de 1864 s'applique « dans le royaume », et envers les étrangers selon le système établi par la *Territorial Waters Jurisdiction* de 1878, et en 1806 par le Conseil d'Etat

([53]) Observation faite par M. le conseiller Dufwa, auteur d'un ouvrage (non encore imprimé) sur la réglementation des pêcheries suédoises.

([54]) Voir mon étude « Bestraffningsrätten i svenskt kustområde », *Nautisk Tidskrift*, 1916.

français. Il ne définit pas plus son rayon. Pareille incertitude se fait sentir dans les lois spéciales sur la répression du trafic de contrebande de l'alcool. Les lois du 3 mars 1916 et du 26 juin 1924 ne donnent ainsi aucune définition des eaux territoriales, et, à ce titre, elles rencontrent une vive critique de la part des autorités judiciaires. La dernière loi frappe tout navire contrebandier, dès qu'il a franchi la limite, tandis que, selon le règlement de 1904, la loi n'est applicable aux navires étrangers qu'à la distance d'un demi-kilomètre de la côte. Cette loi étend ainsi la ligne douanière de la côte jusqu'à l'extrême limite du territoire maritime et cause par là une gêne très sensible, surtout aux voiliers de passage ([55]). Par crainte de complications internationales — le *jus passagii inoxii* est directement menacé ([56]) — on n'a donné à cette loi qu'une durée très limitée. Aucune saisie n'a été opérée jusqu'ici sur des navires étrangers au delà de la limite des trois milles. Cela paraît être dû à la juste hésitation de la jurisprudence suédoise à appliquer des peines rigoureuses — le contrebandier peut se voir appliquer jusqu'à deux années de travaux forcés — à des étrangers qui, selon la loi de leur patrie, se trouvent encore sur la mer libre.

Il en est autrement en Norvège. La loi du 30 septembre 1921 sur le trafic contrebandier y étend la limite douanière jusqu'à dix milles marins du récif extrême non submergé, mais la Cour Suprême a néanmoins statué, par un jugement rendu le 22 mars 1922, que la loi s'applique aux étrangers comme aux indigènes. Une telle interprétation motive, à mon avis, les protestations de l'étranger. On n'a qu'à se rappeler que la Norvège a elle-même, en 1905, protesté avec succès contre la compétence des tribunaux anglais à l'égard de trawlers norvégiens arrêtés sous l'inculpation de pêche illégitime en dehors de la ligne des trois milles près du Moray Firth ([57]). L'accession de la Norvège à

([55]) Le § 2 du règlement douanier de 1904 ne permet la visite aux voiliers que dans l'archipel.

([56]) A la Haute Cour de Justice, de Günther exprimait déjà, en 1859, des doutes concernant le droit de visite appliqué aux voiliers allant d'un port étranger à un autre à travers les eaux suédoises. (Protocole du 22 juillet.) Mêmes doutes à la même Cour en 1923. (Voir Prop. royale 226, p. 108.)

([57]) Voir là-dessus L. Oppenheim, *Die Fischerei in der Moray Firth*, « Zht. f. Völkerrecht », 1911, p. 74.

l'accord anglo-américain de 1923 va, d'autre part, vraisemblablement changer tout cet aspect du problème.

La Finlande nous apporte un autre enseignement. Notons que ce pays s'est réservé, par le traité de Dorpat, avec la Russie, en date du 14 octobre 1920, une limite territoriale qui, dans le golfe de Finlande, a une largeur de quatre milles à partir de la côte, et, dans l'archipel, à partir du dernier îlot ou rocher dépassant le niveau de la mer. Ce n'est qu'autour des îles finlandaises, en dehors de la bande littorale, que la largeur des eaux est réduite à trois milles. Le territoire de Petchenga comptait, avant sa cession à la Finlande, une étendue maritime de douze milles; mais il paraît qu'un retour aux trois milles ordinaires est à prévoir. D'autre part, la ligne douanière ne suit, selon un projet parlementaire de 1923, les eaux territoriales que dans le golfe finlandais. Dans la Baltique et dans le golfe bothnique, une ligne de six milles est établie, et celle-ci ne suit pas les sinuosités de la côte mais va parallèlement à une ligne brisée, tirée à travers certains points avancés de la côte ou des îlots et récifs y appartenant. Ce manque de correspondance entre les deux limites surprend autant que leur opposition à la règle générale. Aussi le ministre allemand à Helsingfors a-t-il, en février 1924, par une lettre au Gouvernement finlandais, exprimé l'opinion que, selon les principes généraux du droit international, un Etat ne peut pas, par un acte autonome, élargir son domaine maritime au delà des trois milles généralement reconnus. Or, récemment, un navire chargé de sel et d'alcool, destiné de Hambourg à Kronstadt, fut saisi en cours de route par la police douanière finlandaise. Le tribunal de première instance de Helsingfors acquitta l'inculpé en invoquant le motif que, d'après la plupart des législations européennes, les navires étrangers ne tombent sous la compétence du pays côtier qu'au cas où la saisie a été faite en deçà de la limite des trois milles. Ce jugement fut validé en suprême instance. Et cela avec raison, selon notre manière de voir ([58]). Notons toutefois qu'en principe les tribunaux n'ont pas le droit de dire que dans un cas donné la loi nationale doit céder le pas à la règle internationale.

En Danemark, une ligne spéciale de quatre milles pour le

([58]) Cf. C. R. Björkksten, « Vår tullgräns », *Finsk juridisk Tidskrift*, 1924, h. 4.

trafic de contrebande a été introduite par une loi du 31 mai 1922. Le problème de l'application de la loi aux étrangers se trouve, de ce fait, élargi à tous les pays du Nord ([59]).

Voyons enfin comment la limite des quatre milles a été « maintenue » au point de vue de la neutralité. En 1907, lors des discussions à la Haye sur la Convention XIII et les mines sous-marines, rien n'aurait été plus naturel qu'une fixation préliminaire des limites du territoire neutre. On se souvient du programme anglais : « Moins d'étendue, moins de devoirs. » Il est vrai que la limite des trois milles prête à des abus néfastes pour le trafic légitime dans les détroits. La situation dans le sud du Sund en devint, pendant certaine époque de la guerre mondiale, une illustration pénible. Mais le remède contre de tels abus se trouve dans la réglementation de la guerre des mines. Le régime de la neutralité réclame une fixation de l'étendue des eaux territoriales indépendante de ces intérêts spéciaux ([60]).

L'unanimité requise ne fut pourtant pas obtenue à la Haye ; aucune initiative ne fut prise par les Etats scandinaves ; on laissa volontairement tout le chapitre en suspens ([61]).

L'instruction pour la marine suédoise de 1911 mentionna, dès lors, les quatre milles comme limite territoriale suédoise. Quand, en 1912, les Etats du Nord se concertèrent sur les règles communes de neutralité, la limite des eaux neutres fut passée sous silence ([61]).

Aussitôt la guerre de 1914 éclatée, l'Allemagne et l'Angleterre firent mention expresse de la limite des trois milles comme ligne de neutralité dans leurs règlements de prises. La Hollande établit la même norme dans sa déclaration de neutralité. L'Angleterre refusa de reconnaître des lignes de neutralité excédant les trois milles réclamées par le Chili et l'Uruguay. La Suède remit sa fixation de limite jusqu'au 14 novembre ([62]). Par une circulaire, tenue secrète, communication fut faite aux Gouver-

([59]) Cf. Berlin, *Den danske Statsforfatningsret*, pp. 70 et suiv.

([60]) Cf. Berlin, *l. c.*

([61]) Voir l'*Annuaire du Ministère des Affaires étrangères suédois*, 1912, et mon article dans *Jahrbuch für Völkerrecht*, 1914 ; le texte dans mon *Gällande Folkrätt*, Lund, 1916.

([62]) *Flottans neutralitetsvakt*, 1919.

nements respectifs qu'en vertu d'usucapion la Suède comptait sa limite territoriale jusqu'à 4 milles de l'extrême récif non constamment submergé : une définition qui ne concordait même pas avec la définition norvégienne. Le Danemark resta à ses trois milles de 1874. On ignore l'accueil que reçut ce singulier document.

Le rapport officiel sur les services de la marine suédoise, au cours de la guerre, enseigne que le Gouvernement a maintenu le point de vue de sa circulaire, mais qu'il a, à certains égards, exigé un respect absolu seulement pour la limite des trois milles. Or, on ne connaît pas un seul cas où la Suède ait fait usage de son prétendu droit en dehors des trois milles. Cela s'explique par le fait que, déjà à son premier début, la prétention suédoise fut écartée par les cours des prises allemandes. Le 13 octobre 1914, un navire suédois, *Ellida*, chargé de bois, et destiné à Hull, fut capturé près de Trelleborg. Le Gouvernement suédois appuya de son mieux et avec l'aide d'un avis de l'éminent von Liszt, les plaintes du réclamant, mais en vain. L'Oberprisengericht de Berlin réfuta les arguments invoqués par son jugement du 18 mai 1915 ([63]). Les motifs du jugement étaient en tout conformes aux principes du droit des gens reconnus. Aussi la

([63]) Les parties les plus intéressantes du jugement méritent d'être citées :

Es ist richtig, dass eine grössere Anzahl von Staaten durch landesrechtliche Normen ihre Territorialhoheit, sei es im allgemeinen, sei es mit Bezug auf bestimmte Hoheitsrechte, über die Dreiseemeilenzone hinaus erstreckt haben. Insbesondere gilt dies von Schweden und Norwegen, die ihre Kustengewässer auf eine Breite von vier Seemeilen bestimmt haben. Eine Anzahl anderer Staaten ist in dieser Beziehung sogar noch erheblich weiter gegangen. Aber ein besonderer völkerrechtlicher Titel, der dem Deutschen Reiche gegenüber rechtswirksam und daher auch von dem Prisengericht zu berucksichtigen wäre, liegt nicht vor. Der Schwedische Anspruch ist bisher nur von der norwegischen Regierung anerkannt worden. Insbesondere hat Deutschland bei dem im Jahre 1874 hieruber gepflogenen Verhandlungen nach amtlicher Auskunft des deutschen Auswärtigen Amtes nicht etwa die Schwedische Auffassung angenommen, sondern die Frage der Kustengewässer als eine offene behandelt, während England schon damals auf der Dreiseemeilenzone bestand. Auch hat sich die deutsche Regierung im Jahre 1897 auf eine von der schwedischen Regierung an die deutsche Gesandtschaft in Stockholm gerichtete Mitteilung uber die Fischereihoheitsgrenze darauf beschränkt, den Anspruch Schwedens auf die Vierseemeilengrenze fur die Fischerei nicht zu bestreiten. Die Frage der Neutraliserung dieses Seegebiets im Kriegsfalle wurde hierdurch nicht berührt.

Unter diesen Umständen ist die Entscheidung auf Grund der deutschen Prisenordnung zu treffen, die in Nr. 3 a die Ausubung des Prisenrechts nur in d r

tactique du Gouvernement suédois se modifia-t-elle après coup. On ne retira pas officiellement la prétention de 1914 — ce qui eût été un geste digne et rationnel — mais on recommanda à la marine, par de nouvelles instructions secrètes, de ne maintenir que la ligne des trois milles. Le 24 octobre 1915, un vapeur allemand, *Pitea*, est attaqué par un sous-marin russe près d'Oeregrund. Bien qu'il eût été constaté que l'attaque avait probablement eu lieu entre les limites des 3 et 4 milles, aucune protestation

Zone bis zu drei Seemeilen von der niedrigwassergrenze neutraler Küsten untersagt. Die Prisenordnung enthält die von dem Kaiser als Inhaber der obersten Kommandogewalt innerhalb seiner reichsrechtlichen Zuständigkeit festgestellten Grundsätze für die zur Seekriegsfuhrung gehörende Ausubung des Prisenrechts und bildet daher die in erster Linie massgebende Norm nicht nur für die Kriegsmarine, sondern, soweit die Rechtmässigkeit prisenrechtlicher Handlungen der Seebefehlshaber in Frage steht, auch fur die hieruber entscheidenden inländischen Behörden, insbesondere die Prisengerichte. Das Völkerreht begründet Rechte und Pflichten nur Zwischen den Staaten als solchen. Fur die beurteilung der Rechtmässigkeit prisenrechtlicher Akte durch die Prisengerichte können daher allgemeine völkerrechtliche Grundsätze nur insoweit zur Anwendung kommen, als die Prisenordnung keine Bestimmungen enthält und daher stillschweigend auf die Grundsätze des Völkerrechts verweist. An sich muss mithin auch die Frage, ob eine Bestimmung der Prisenordnung mit allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen im Einklange steht, fur die Entscheidung der Prisengerichte ausscheiden. Wird ein Widerspruch in dieser Beziehung behauptet, so ist der Streitpunkt in anderer Keise zu erledigen. Dieser Auffassung stimmt insoweit auch das von dem Reklamanten vorgelegte Rechtsgutachten, des Professors Dr. von Liszt zu.

Das Oberprisengericht ist jedoch im Gegensatz zu diesem Gutachten ferner der Ansicht, dass die hier in Frage stehende Vorschrift der deutschen Prisenordnung keineswegs gegen allgemeine Grundsätze des Völkerrechts verstösst. Die Begrenzung der staatlichen Hoheitsgewässer durch Entfernung von drei Seemeilen von der Küste war früher in der Theorie und Praxis allgemein anerkannt. Sie wurde ursprunglich mit der in jener zeit der Geschutzestechnik entsprechenden Tragweite der Schiffs- und Küstengeschütze begrundet. Es ist richtig, dass heutzutage dieser Grund nicht mehr zutrifft. Aber auch hier gilt der Satz : « Cessante ratione non cessat lex ipsa », und so zahlreich auch die verschiedenartigen Vorschläge und Ansichten uber eine anderweitige Abgrenzung der Hoheitsgewässer sind, die seitdem hervortraten, so lässt sich doch nicht behaupten, dass irgendeine andere Art der Grenzziehung allseitige Zustimmung in der Praxis der Seestaaten gefunden habe. Dies gilt namentlich auch von der in dem bezeichneten Gutachten vertretenen Ansicht, °onach jeder einzelne Staat befugt sein soll, kraft, autonomer Festsetzung die Grenze seiner Hoheitsgewässer über die — immerhin als subsidiäre völkerrechtliche Grenze anerkannte — Dreimeilenzone hinaus bis auf Kanonenschussweite auszudehnen. Bei der Tragweite der heutigen Geschütze würde dies zu ganz unhaltbaren Ergebnissen führen und den einzelnen Staaten die Möglichkeit gewähren, grosse Teile der offenen See, deren Freiheit im gemeinsamen Interesse aller seefahrenden Nationen liegt, ihrer Gebietshoheit zu unterwerfen. Bis zu einem gewissen Grade wird dies auch in dem von Lisztschen Gutachten anerkannt, denn danach soll doch wieder die autonome Festzetzung durch den einzelnen Staat

ne s'en est suivie de la part du Gouvernement suédois [64], etc.

En réalité, les belligérants ne respectèrent jamais d'autre limite que celle des trois milles. Les protestations de la Suède n'avaient rapport qu'à l'étendue de leurs champs de mines : tel fut le cas lorsque les Allemands étendirent, en mars 1916, leur champ de mines jusqu'à trois milles de Falsterbo [65], quand les Russes, au mois de novembre suivant, firent de même dans le golfe de Bothnie et dans la mer d'Aland, et les Anglais, en mai 1918, dans le Kattegat. La Russie seule paraît avoir répondu à ces protestations. Elle invoqua le fait que les ordonnances suédoises du 29 novembre 1915 et du 19 juillet 1916 quant au passage de sous-marins étrangers à travers les eaux territoriales suédoises ne mentionnaient que la limite des trois milles. La diplomatie suédoise se déroba à cette critique en alléguant que l'expression « dans les eaux suédoises en dedans de la limite des trois milles » n'indiquait pas d'exception à la règle [66], à d'autres points de vue, l'ancienne limite restait intacte. Or.

für sich allein nicht genügen, vielmehr noch das Unterbleiben eines Widerspruchs seitens anderer Staaten erforderlich sein. Damit wird in Wirklichkeit die zulässigkeit einer Ausdehnung der Hoheitsgewässer nicht sowohl auf die autonome Festsetzung des einzelnen Staates, als vielmehr auf die Annahme einer stillschweigenden Anerkennung der andern Staaten begründet. Das blosse Unterbleiben eines Widerspruchs ist aber keineswegs gleichbedeuntend mit einer positiven Zustimmung der Völkerrechtsgemeinschaft. Ferner ist zu berücksichtigen, dass, wenn es vielfach geduldet wurde, dass gweisse obrigkeitliche Funktionen, insbesondere bezüglich der Zollkontrolle und der Gesundheitspolizei, von den Organen eines Uferstaates ausserhalb der Dreimeilenzone vorgenommen wurden, hierin noch keineswegs ein Zugeständniss gefunden werden kann, dass auch in allen anderen Beziehungen das betreffende Seegebiet der Territorialhoheit dieses Staates unterworfen sei. Dementsprechend ist denn auch in neueren internationalen Verträgen, bei denen eine grössere Zahl von Seestaaten beteiligt war, wie in dem Vertrag über die polizeiliche Regelung der Fischerei in der Nordsee vom 6 Mai 1882 und namentlich in dem Vertrag uber die Neutraliserung des Suezkanals vom 29 Oktober 1888 die Dreimeilengrenze für massgebend erkannt worden.

(64) Voir le Rapport de la Marine précité.

(65) Les champs de mines allemands embrassaient toute la partie méridionale du Sund. Ils s'étendaient du bateau-phare de Drogden au sud de Lillegrund. Flintrännan et Lillegrundsrännan jusqu'à la limite des trois milles suédois. Ainsi ne restait au trafic neutre, du côté suédois, que le Kogrundsrännan, dont la profondeur d'eau n'est que de 5 mètres.

(66) Cf. le rapport de M. Sjöborg. Dans la protestation conjointe de l'Angleterre, de la France et de l'Italie du 30 août 1916, la distinction ne fut pas reconnue (cf. Mérignhac et Lemonon, *Le Droit des gens et la Guerre de 1914-18*. p. 364). La fermeture du Kogrundsrännan fut levée par l'ordonnance du 27 novembre 1918.

on n'a qu'à rapprocher cette expression des termes par exemple de la convention du 14 juillet 1899 (art. 1er), pour reconnaître toute la faiblesse de pareille argumentation.

Selon leurs instructions, les convois naviguaient toujours en deçà des trois milles. Aucun navigateur ne savait plus, dès la fin de l'année 1916, que la Suède eût d'autres limites de neutralité que son voisin du Sud. Somme toute, rien ne s'est passé qui indiquerait que la Suède ait fait le moindre effort pour maintenir réellement sa prétention à une limite de quatre milles. Aucune notification publique, aucune reconnaissance, aucun essai de faire valoir la thèse ni par des plaidoiries bien établies ni par la force.

Quelques dérogations à la règle diplomatique sont encore à noter dans les traités passés.

En 1911, un premier projet de régime pour le Spitsbergen est élaboré à Christiania ([67]). On propose pour l'archipel une étendue maritime de huit milles marins. L'aéropage des Puissances restreint, en 1914, cette limite à cinq milles. Il devait être entendu que, par exception, on s'était mis d'accord sur cette mesure à cause de la situation spéciale de l'archipel, mais que la question générale des eaux territoriales n'en serait pas préjugée, ni aucun précédent créé ([68]). Dans le traité de Paris du 9 février 1920 (art. 2), l'étendue des eaux territoriales fut laissée ouverte ([69]).

L'article 11, alinéa 2, de la convention de 1921 sur les îles d'Aland porte que les eaux territoriales de l'archipel d'Aland sont considérées comme s'étendant à une distance de trois milles marins de la laisse de basse mer des îles, îlots et récifs non constamment submergés. Selon les procès-verbaux, M. de Trolle, délégué de Suède, remarqua qu'il ne s'agissait pas ici de fixer une règle internationale de la limite des trois milles, mais qu'il s'agissait uniquement du cas spécial de la neutralisation des îles d'Aland ([70]).

([67]) Voir *Slutningsprotokoll :* « Sont comprises dans la présente Convention les eaux et glaces qui entourent l'archipel jusqu'à une étendue de 8 milles marins. »

([68]) Voir Procès-verbaux de la Conférence. — Cf. aussi le traité avec le Mexique du 29 juillet 1885 (art. 75), stipulant une limite de *trois lieues* marines.

([69]) Le traité a été ratifié par la Suède le 27 juin 1924, mais n'est pas encore entré en vigueur.

([70]) *Actes de la Conférence*, p. 31.

Cependant, les exceptions ont une tendance indéniable à devenir la règle. En fait, sinon en droit, la Suède s'est déjà ralliée à la limite des trois milles. Et ce faisant, elle n'a fait que retourner à sa propre limite, celle de 1758.

III. — Les limites spéciales.

A. *Les baies.*

Déjà les premiers essais de codification du régime de la mer territoriale font reconnaître que, par rapport aux golfes, baies, etc., une réglementation spéciale s'impose. Le droit de l'Angleterre de se réserver les « King's Chambers » repose sur une usucapion reconnue.

La convention de 1882 établit que, pour les baies, la limite des trois milles doit être comptée d'une ligne passant entre *fauces terrae* au point où la largeur de celle-ci atteint dix milles au plus. L'arbitrage sur les pêcheries de New Foundland appliqua, en principe, la même règle ([71]).

En Suède et en Norvège on est resté à l'écart de cette codification : encore en 1905, la Norvège a refusé l'invitation de l'Angleterre de se rallier à la convention sur la mer du Nord. Par aucune norme législative, elle n'a, d'autre part, comblé la lacune dans son régime littoral par rapport aux fjords. « The exclusive right to fishing in the Vestfjord », fut-il répondu en 1908 au Foreign Office, « which has been corroborated by an usage several centuries old, has not hitherto been the subject of any legislative enactment. »

En Suède, on s'est contenté également d'un renvoi à des usages établis. Ainsi on retrouve dans le Rapport de la Marine précité la définition suivante : « Dans les baies et anses dont l'embouchure n'excède pas dix milles nautiques (18,520 mètres), l'eau territoriale extérieure, avec son étendue ordinaire, se compte en Suède d'une ligne tirée à travers l'embouchure de cette baie ou anse. L'eau en dedans de cette ligne est à considérer comme eau territoriale intérieure. Pour des raisons historiques, le cas

([71]) Voir mon ouvrage sur *La Médiation et l'Arbitrage*, Stockholm, 1913, p. 191.

est le même pour certaines baies d'embouchure plus large. » La mention faite ici d'eaux intérieures et extérieures se réfère à l'article 6 de l'ordonnance du 20 décembre 1912 ci-dessus mentionnée. L'influence des projets de l'Institut de Droit international est du reste manifeste ([72]). Remarquons pourtant que le projet de Sir Thomas Barclay, comme celui de *l'Association of International Law,* ont étendu la largeur de la ligne de départ jusqu'à 12 milles — sinon, des baies typiques comme celles de Delaware (10 1/2) et Chesapeaka (12) se trouveraient exclues de l'accord.

Ce qu'il importe d'examiner, dès lors, est le caractère véritable « des usages établis » invoqués à titre exceptionnel. La contorverse diplomatique, par rapport au Vestfjord norvégien, en 1868, mérite à ce propos une attention particulière ([73]).

Un navire de pêche français, *Les Quatre Frères,* se disposant à poursuivre ses opérations dans ce fjord, sommation lui fut adressée par les autorités locales de s'en éloigner, sous prétexte que, en vertu de l'ordonnance de 1812, les pêcheurs norvégiens y possédaient le monopole de la pêche. En réalité, cette ordonnance ne dit rien sur la façon de compter la limite à l'embouchure des fjords. Le ministre de France à Stockholm protesta. Par une note du 6 juin 1868, il fit valoir que la Norvège n'avait jamais manifesté qu'il y eût pour elle un besoin spécial d'étendre ses limites au delà de la fixation ordinaire que leur assignent les usages internationaux. La distance des trois milles a été, en général, adoptée comme la distance au delà de laquelle les bâtiments de pêche de toutes les nations ont la faculté de pratiquer librement leur industrie sur les côtes d'un pays étranger. C'est ce principe que la France elle-même applique. C'est celui qui sert de règle à ses pêcheurs sur les côtes d'Islande, bien qu'aucun arrangement spécial n'ait été conclu avec le Danemark (on sait que la limite des trois milles ne fut adoptée qu'en 1904 pour l'Islande et en 1905 pour le Groenland). Il a été admis dans la convention de 1839 entre la France et l'Angleterre et consacré de nouveau dans l'acte international qui a revisé, en 1867, les

([72]) OPPENHEIM dit : « Der Versuch die Weite auf 10 Meilen zu begrenzen hat keine allgemeine Anerkennung gefunden. » (*Zht. f. Völkerrecht*, 1906.)

([73]) Cf. ROESTAD, pp. 350 et suiv.

stipulations antérieures. La réclamation se légitimait d'autant plus que les nombreux fjords, baies ou golfes qui existent sur le littoral de la péninsule scandinave rendaient particulièrement préjudiciable aux pêcheurs français l'application arbitraire du système d'interdiction opposée au dit navire.

Comme on le voit, la thèse française, qui voulait que la limite territoriale fût tirée à la distance ordinaire des trois milles en suivant les sinuosités de la côte, manque ici de toute argumentation juridique en rapport direct avec le régime des baies. Le cabinet de Stockholm se fit, comme d'habitude, l'interprète des arguments de Christiania. « Les autorités n'ont agi que conformément aux règlements en vigueur, et ces règlements sont basés sur un principe reconnu jusqu'à présent comme juste. Malgré la largeur exceptionnelle de son embouchure (45 milles), le Vestfjord a toujours été considéré comme une mer intérieure parce qu'il est entouré des deux côtés du territoire norvégien, et d'après les principes du droit international, le Vestfjord doit donc être compris dans le territoire maritime de la Norvège. Aussi est-il défendu aux étrangers de faire la pêche dans un golfe, et cette défense s'applique également à la mer voisine de l'embouchure jusqu'à une distance d'une lieue marine (4 milles) à partir du point le plus méridional du groupe d'îlots dit Röst. Si dans les conventions conclues par la France afin de régler les questions souvent difficiles du droit de la pêche, il a été permis aux étrangers de pratiquer librement cette industrie à une distance de trois milles de la côte, il ne s'ensuit point que le même principe puisse être équitablement appliqué là où la conformation des côtes est tout autre, et il est sans doute bien loin de la pensée du Gouvernement de l'Empereur d'en vouloir faire l'application là où elle viendrait menacer un état de choses consacré par trois cents ans de reconnaissance tacite. »

En fait comme en droit, cette argumentation présente de graves lacunes. Le Vestfjord est, d'un côté, bordé par des îles, en grande partie non habitées et non défendues, et la définition de mer intérieure ne peut ainsi lui être appliquée. Si le fjord a été consacré comme tel malgré la largeur exceptionnelle de son embouchure, c'est à tort, et si aucune protestation ne s'en est suivie, ce fait ne suffit pas à lui seul à légitimer la prétention

d'un Etat à fixer unilatéralement, sans égards aux intérêts internationaux en jeu, l'étendue de son domaine maritime.

Si la France se désista dans cette affaire, ce fut par des considérations d'humanité pour la population du Lofoten et dans la conviction que la Norvège, de son côté, aurait plus d'égards désormais pour ses obligations internationales.

Cela n'empêcha pas la Norvège d'exclure, dès l'année suivante, et par une méthode aussi arbitraire, les pêcheurs étrangers des eaux du district de Söndmöre jusqu'à la limite des quatre milles et de faire inclure, malgré les protestations répétées de la France, le district de Romsdal dans la zone interdite (1889). Il ne s'agit pas, dans ce cas, d'une fermeture de fjords proprement dits; mais en comptant la limite à partir d'une ligne tirée parallèlement au contour extérieur de l'archipel, au lieu de la faire suivre la ligne brisée, tirée de récif à récif, on donnait aux eaux défendues une largeur de plus de douze milles. Divers décrets administratifs furent pris à cet effet. Mais la fermeture du Vestfjord comme celle du Varangerfjord, d'une embouchure de 32 milles, et les baies de Finmarken repose uniquement sur une usucapion mal fondée.

En Suède, de pareils conflits par rapport aux pêcheries ne sont jamais survenus. Mais, au point de vue de la neutralité, la chronique de la guerre mondiale offre des cas de contestations typiques. Le Gouvernement tarda jusqu'en février 1916 à déclarer son point de vue. Or, le règlement de prises allemand n'admettait pas une ligne de départ d'une largeur excédant six milles et ainsi se produisit une divergence de vues. A deux reprises, des protestations furent communiquées en 1917 à Berlin (les cas de *Maja* et d'un sous-marin allemand opérant dans la baie de Laholm). En 1916, le Foreign Office fut saisi d'une protestation analogue par rapport à l'étendue des limites dans le Skelderviken. Comment un accord aurait-il pu intervenir, au milieu de la guerre, sans l'appui d'une règle internationale déterminée? Le besoin d'une codification est devenue plus que manifeste. Rappelons à ce propos les projets déjà en présence: ils pêchent par les égards excessifs qu'ils témoignent envers certaines prétentions à un régime exceptionnel.

B. *Le Sund.*

Plusieurs limites sont ici en présence, mais on est loin d'être toujours d'accord par rapport à leur étendue. Sur aucune carte nautique on ne les trouve clairement tracées ([74]).

Le comité de l'*Association of International Law* propose pour les détroits l'article suivant :

« If the strait or channel is more than six miles in width, the right of jurisdiction of the littoral States extends to three miles from their respective coasts; beyond this limit, status is the same as on the high seas, on condition, however, that each entrance to the straits is more than six miles in width; in the contrary case, States shall be entitled to exercise the rights recognised on territorial waters ([75]). »

Cela revient à dire, dans l'espèce, que, dans le Sund, il n'y aurait pas d'eaux internationales pouvant servir comme théâtre de guerre, mais que seul le *jus passagii inoxii* serait permis aux belligérants aux conditions établies par les Etats riverains. Au point de vue juridictionnel, chacun des Etats côtiers étendrait son pouvoir jusqu'à la moitié du détroit. C'est une solution sommaire qui, pour des raisons historiques et géographiques, nécessiterait ici des exceptions. Mais c'est, en somme, une solution idéale vers laquelle tendent des efforts séculaires. Seulement, on est encore loin d'y être arrivé.

Le partage par le milieu apparaît déjà dans le traité du 18 novembre 1343, par lequel Valdemar Atterdag céda la Scanie et renonça à la juridiction sur la moitié du Sund. « *Sic contingat nos, etc., impedire velle seu molestare ultra dimidium passagii Oeresundh.* » Les traités du 26 février 1568 et du 27 mai 1660 sont moins explicites. Il est vrai que la cession de la Scanie fut faite « *cum omnibus juribus terra marique* » et que la souveraineté

([74]) Cf. le rapport de Ed. Rolin sur « Le Régime des détroits en ce qui concerne spécialement les mines sous-marines », *Annuaire de l'Institut*, 1912, p. 421.

([75]) J. Guillermo-Guerra conclut qu'il faut maintenir, pour la démarcation des souverainetés dans les détroits peu larges la règle de la médiane, telle que l'ont consacrée, en 1894, l'Institut de droit international et, en 1895, l'Association de droit international. (*R. G. D. P.*, 1924, p. 254.)

réciproque sur les eaux adjacentes fut maintenue à ce point que les navires danois devaient saluer Helsingborg comme les suédois Kronborg. « *Cum enim dimidia pars freti sub dominio Sueciae sit* » dit Pufendorff, « *par esse, ut rex eadem ibi dignatione fruatur quam Danus exercuerat.* » *(De rebus gestis Caroli Gustavi.)* Mais la difficulté réside dans le fait que la Suède renonça, par le dernier traité, à tout droit au péage dans le Sund. Elle devait même en payer son tribut au Danemark jusqu'à la paix de Fredriksborg de 1720. Le monopole du péage danois impliquait un droit exclusif au pilotage et, de là, il n'y avait qu'un pas à la prétention à une juridiction absolue. La Cour danoise ne contesta pourtant pas, comme il ressort des pourparlers mentionnés ci-dessus, entre Ahlefeld et Coyet en 1683, que la Suède ne possédât un *jus litoris* allant aussi loin que la portée du canon, tout en maintenant que le droit au péage revenait au Danemark *pactis gentium exterarum*. Un condominium partiel ou la reconnaissance réciproque de servitudes côtières est la caractéristique juridique de ce système.

Celui-ci pouvait se maintenir d'autant plus facilement que d'après la déclaration des ligues de neutralité, aucune hostilité ne devait être permise aux belligérants en deçà d'Oeresund. L'instruction de 1758, que nous avons citée, est intéressante à cet égard. Mais au début du XIXe siècle, ce régime prit fin et nous voyons s'introduire, du côté danois, une autre conception, plus précise, des eaux littorales. Ainsi le règlement de prises du 28 mars 1810 dit qu'aucune capture ne doit être faite sous les batteries suédoises ou si près de la côte suédoise que les croiseurs peuvent de là être atteints par les canons. Une circulaire du 18 août 1810 dit que le territoire neutre s'étend jusqu'à un mille (lieue?) de la côte, excepté à Kronborg et Glückstadt, où l'étendue ne peut être considérée comme s'étendant plus loin que la portée du canon des batteries. Un décret royal du 20 septembre 1836 détermine le domaine juridictionnel danois comme s'étendant aussi loin que la portée du canon ou à 1,000 aunes. Mais un jugement de l'Amirauté danoise valide, en 1864, une capture faite à une distance de 1,050-2,625 aunes de Helsingborg. Faut-il en conclure que, même dans ce passage étroit entre Helsingborg et Helsingör, la ligne médiane comme

limite de la souveraineté aurait été abandonnée? Il ne faut pas exagérer la portée d'un tel jugement isolé; mais on ne saurait nier que, pendant ce siècle, la ligne médiane cède la place à la limite ordinaire et que, en conséquence, aux endroits où la largeur du Sund dépasse la double limite, le caractère international des eaux se trouve reconnu. Pendant la guerre mondiale, ni la Suède ni le Danemark ne firent état de la ligne médiane; mais les deux pays maintenaient leur neutralité seulement dans leurs eaux territoriales (cf. les cas du *E 13* et du *Thelma* en 1915). D'après Berlin, les deux pays possèdent néanmoins — selon les traités du XVIIe siècle — la souveraineté sur le Sund, qu'ils se partagent par moitié. Une telle conclusion ne paraît pourtant pas admissible après les événements relatés qui, au point de vue de la neutralité, impliquent une renonciation aux anciens droits. La ligne médiane ne compte que là où la largeur du Sund est inférieure à la double limite territoriale. Le régime de la souveraineté partagée ne reste qu'un vœu.

Cette dernière thèse est encore conforme aux règles des statuts douaniers. Les règlements de 1860 et 1877 portaient que les eaux littorales s'étendaient dans le Sund jusqu'à sa moitié et ailleurs jusqu'à un mille suédois de la côte ou du récif le plus éloigné de la côte. L'équivoque de cette rédaction est apparente. On dirait que dans le Sund la ligne médiane se trouve adoptée. Telle n'était pourtant pas l'intention du législateur. En 1879, un rescrit explique que la clause devait être entendue dans ce sens que la ligne médiane ne s'applique que là où la largeur du Sund n'excède pas deux grands milles. Le règlement du 1er juillet 1904 vient confirmer cette interprétation. Il y est dit que dans les eaux limitrophes d'une largeur inférieure à deux milles géographiques, la limite territoriale est considérée comme étant celle du milieu, à moins d'autres stipulations expresses. La loi du 24 juin 1924 sur le trafic de contrebande maintient la règle. Elle interdit aux navires d'au-dessous de 250 tonnes le passage d'eaux internationales ou étrangères dans les eaux suédoises, mais le permet dans le Sund entre Falsterbo et Kullen s'il se fait sans relâche inutile, d'eaux internationales ou étrangères dans d'autres eaux pareilles. L'eau en deçà d'un demi-kilomètre de la côte suédoise ne doit pourtant pas être passée (cf. al. 2, § 6.

du règlement douanier de 1904). La seconde de ces règles reconnaît implicitement l'existence d'eaux internationales dans le Sund.

A ces lignes : ligne littorale, ligne médiane et ligne du demi-kilomètre, d'autres viendront pourtant s'ajouter. Mais elles n'existent qu'à titre exceptionnel et elles sont sanctionnées par des traités particuliers.

La première catégorie de ces limites exceptionnelles se trouve codifiée par la Déclaration du 14 août 1873. L'article 4 y dit expressément que la déclaration ne porte à aucun égard dérogation à la souveraineté que possèdent les deux Etats, selon les principes généraux du droit des gens, sur les eaux littorales dans toute leur étendue.

L'élaboration de ce compromis fut précédée d'une discussion diplomatique très animée, dont le dossier se trouve publié par le Gouvernement suédois ([76]). Il est tout empreint de la confusion qui règne sur les principes à suivre pour régler le pilotage. Du côté danois on prétendait que, « historiquement, les services du pilotage du parcours entier étaient une institution exclusivement danoise » et qu'en conséquence toute concurrence suédoise était illégitime. A Stockholm, l'idée du condominium prévalait, au contraire, parfois aussi l'idée du partage du Sund par son milieu. Par le traité de 1857 sur l'abolition du péage, le Danemark s'était engagé à faire surveiller « comme par le passé » le service du pilotage dans le Sund ([77]). Or, le Danemark détenait, avant la conclusion du traité, un monopole sur le pilotage en vertu du traité de 1660, et comme on était parti en 1857 du principe du maintien du *statu quo*, le Danemark n'avait à cette occasion rien cédé de ses anciennes prérogatives. A cela fut objecté que, dans le même article, il était dit que l'emploi des services danois dans le Kattegat, le Sund et les Belts serait facultatif en tous temps pour les capitaines et patrons de navires. Si le monopole existait dans le Sund il aurait dû exister aussi dans le Kattegat et dans les Belts ; cette seule conséquence suffirait à démontrer le mal-fondé de la thèse danoise.

([76]) *Handlingar rörande frågan om rätt till lotsning i Oeresund*, 1874 ; cf. *N. af Wetterstedt*, « Några ord i Oeresundska lostfrågan », Stockholm, 1874.

([77]) Cf. P. A. Ewerlöf, *Considérations sur le projet du rachat des droits du Sund*, 1855.

Le Danemark se plaignit de la présence de pilotes suédois dans le Dorgden, passage indubitablement danois : question à résoudre par voie législative intérieure. Des pilotes suédois furent poursuivis et arrêtés de l'autre côté du milieu du Sund : prétention inadmissible de la part des autorités judiciaires danoises. Il importait de mettre fin à ces sujets d'irritation par un accord durable basé sur la reconnaissance réciproque de droits égaux. La Suède exigeait, pour le surplus, que le Flintrännan, passage bordé d'un côté par la côte danoise, de l'autre par la côte suédoise, fût reconnu eau suédoise. Après un ultimatum de la Suède, où proposition fut faite de remettre l'affaire, à cause de son caractère international, entre les mains de toutes les puissances signataires du traité de 1857, on arriva à s'entendre.

Le compromis porte que dans les parties du Sund qui sont limitées d'un côté par la côte suédoise et de l'autre par la côte danoise, le pilotage reviendra, à droit égal, à chacun des contractants (la prétention de la Suède sur le Flintrännan se trouve ainsi écartée) ; mais là où les deux rives appartiennent au même pays le pilotage sera à lui seul (le Drogden reste ainsi danois, comme le passage entre Hvén et la Scanie suédois). Les deux Gouvernements se prêteront appui mutuel pour l'application des règles ainsi établies. Les règlements arrêtés de part et d'autre devront en tout être conformes aux stipulations du traité de 1857 (qui permet aux pilotes de toute nation d'entrer dans cette communauté conventionnelle). Des exceptions sont faites pour le pilotage vers les ports respectifs et à la rade de Copenhague. Ce système de pilotage par indivis est unique et d'une construction légale fort singulière, étant donné que les eaux communes s'étendent non seulement aux eaux littorales, mais aux côtes mêmes des pays respectifs.

La seconde catégorie de limites exceptionnelles est contenue dans la convention sur les pêcheries du 14 juillet 1899. Nous constatons combien l'idée du condominium y est encore prédominante ([78]).

Les sujets des H. P. C. ont droit à la pêche par indivis dans

([78]) Cf. P. Villumsen, « Om Söterritoriet saerltigt med Hensyn til Oeresund », *Nordisk Tidskrift för Fiskeri*, 1881, p. 82.

le Sund, mais ce condominium est levé, d'autre part, dans une bande d'une largeur de 7 mètres, où seulement la pêche du hareng avec des filets reste commune. En dehors de cette ligne, le trawling et le rèdre sont défendus. Dans les eaux conventionnelles de la Baltique, la pêche du hareng avec des filets flottants est commune depuis le 1er mai-20 août. Le droit de passage et d'ancrer est libre partout dans le Sund, même en deçà de la ligne de 7 mètres, sauf le respect dû aux droits privés et aux prescriptions douanières. Certaines stipulations détaillées s'appliquent aux eaux en dehors des limites territoriales. Les contraventions sont jugées dans le pays auquel appartient le navire de l'inculpé. Les H. P. C. doivent se communiquer les mesures de contrôle qu'elles établissent : un protocole spécial se réfère à ces mesures.

La pêche par indivis et les servitudes côtières ainsi établies donnent à cette convention un caractère tout à fait singulier. On ne saurait guère s'en expliquer les effets bienfaisants sans songer aux usages séculaires précédant la fixation des domaines maritimes nationaux.

Ainsi, aux lignes précédemment mentionnées nous voyons s'en ajouter encore deux : celle de la côte et celle des 7 mètres.

C. *Le Détroit de la mer d'Aland.*

Le Détroit de la mer d'Aland relie la Baltique, mer libre, avec le Golfe de Bothnie. Son régime prête à la discussion.

Jusqu'en 1809, le golfe bothnique était resté une mer intérieure suédoise dont l'accès pouvait être fermé. Le traité de Fredriksham dit en son article 5 : « La mer d'Aland, le golfe de Bothnie et les rivières de Torneâ et de Muonio formeront dorénavant la frontière entre l'Empire de Russie et le Royaume de Suède. » L'acte de démarcation de 1810 affirme que depuis l'embouchure de Tornea dans la mer, la frontière se prolonge le long du golfe de Bothnie à travers le milieu du Alandshav jusqu'à la mer Baltique. Dirons-nous maintenant que la ligne médiane ainsi stipulée devait être interprétée comme une limite maximum jusqu'où les H. P. C. étaient en droit d'étendre leur

domaine ([79])? Ou, comme partie d'une mer libre, le golfe ne devait-il pas plutôt en partager le sort? Cette dernière solution a prévalu, et avec raison, pendant la guerre mondiale. Le golfe fut sans réserves considéré comme théâtre de guerre. Lors de la fixation des frontières de la Finlande indépendante, il n'a été fait état nulle part de l'ancienne ligne médiane.

La convention de 1921 sur les îles d'Aland a laissé une autre question ouverte. Elle rend à la Suède l'îlot Märket, mais de là à Understen dans l'extrême archipel, de l'aute côté du détroit de la mer d'Aland, la distance est à peine de six minutes. « Si l'on considère la carte établie par les experts », constate M. Goût, délégué de la France, « la zone de trois milles vient partiellement en contact avec les eaux territoriales de la Suède et, par suite, il ne se trouvera point là de passage pour la navigation en dehors des mers territoriales ([80]). Si l'on acceptait la mesure des quatre milles, la partie fermée serait d'autant plus grande. Le détroit est en tous cas dorénavant eau territoriale suédoise, et son passage se trouvera toujours sous le contrôle de la Suède. Il est intéressant de noter à ce propos que, selon les vues de la Conférence, le passage de sous-marins en immersion peut être défendu en droit par le souverain des eaux territoriales (cf. les opinions divisées sur la fermeture du Kogrundsrännan pendant la guerre mondiale). Mais par là le régime du golfe de Bothnie, comme partie de la mer libre, se trouve en réalité changé.

Résumé. — L'extension de la limite territoriale au delà de la ligne ordinaire des trois milles a été pratiquée depuis 1871 en Suède et en Norvège, mais comme cette pratique souffre de multiples exceptions et ne repose sur aucun usage séculaire reconnu, elle ne mérite pas d'être sanctionnée par voie internationale.

La configuration des côtes scandinaves appelle des égards spéciaux; mais la fermeture de baies dont l'embouchure excède douze milles ne doit pas être reconnue.

Dans le Sund comme dans le Quarken, des raisons historiques

([79]) Cf. Reuterskjöld, *Statsvetenskapli Tidskrift*, 1909, p. 84.
([80]) *Actes de la Conférence*, p. 31.

et géographiques créent une situation spéciale dont il faut tenir compte dans une codification.

Il faut refuser aux tribunaux nationaux la compétence d'affirmer que tel régime des eaux littorales est ou non conforme au droit des gens. C'est affaire aux Gouvernements qui, dans leurs décisions, doivent se laisser guider par la loi de la réciprocité.

LA CONVENTION GÉNÉRALE DES PORTS MARITIMES (1)

PAR

Jean HOSTIE

Ancien membre du Comité Juridique de la deuxième Conférence Générale des Communications et du Transit de la Société des Nations.

Sommaire de la 1re Partie :

INTRODUCTION.

A. — DÉFINITIONS.

I. Définition du port maritime.

II. Définition du navire et du navire de mer.

Exception des navires publics et assimilés

» des navires de pêche.

» des engins volants.

Notion de la mer.

III. Ports ouverts au commerce extérieur.

B — PRINCIPES FONDAMENTAUX.

Les postulats dérivés de l'article 23e du Pacte.

Comparaison avec l'article 9 du Statut des voies navigables.

Analyse :

a) Liberté d'accès.

b) Egalité de traitement.

c) Egalité entre les ports.

(1) Le titre officiel est : *Convention et Statut sur le Régime International des Ports Maritimes.*

Introduction

Parallèlement à l'action qui tend à la suppression de la guerre, la Société des Nations poursuit l'élaboration du droit de la paix. Il est indispensable, en effet, que la partie du droit des gens qui règle les relations normales des Etats se complète et se perfectionne en même temps que l'ancien droit de la guerre s'adapte aux concepts nouveaux.

Ainsi que M. Henri Rolin le rappelait récemment à l'Assemblée, le domaine des communications occupe une place importante dans cette élaboration. Les communications sont comme les artères du corps social. La vie internationale trouve en elles sa manifestation matérielle la plus tangible.

La Convention générale des ports maritimes, conclue à Genève en décembre 1923, marque une étape décisive dans l'évolution du droit de la paix en même temps qu'elle constitue la première manifestation de l'activité de la Société dans le domaine maritime.

Les juristes qui se sont consacrés plus spécialement au droit de la mer ne manqueront pas d'apprécier la portée d'une convention qui tend à appliquer aux relations maritimes des peuples les principes de liberté et d'égalité contenus dans le Pacte.

Nous avons indiqué dans une étude antérieure (1) la place que la Convention générale des ports maritimes, prévue par l'article 379 du Traité de Versailles, occupe dans l'ensemble du droit nouveau des communications. Nous déplorions alors que la première Conférence des communications de la Société des Nations avait substitué une recommandation à la convention nécessaire, mais nous ajoutions : « Nous sommes convaincus que la Conférence ne faillira pas dans l'accomplissement de sa

(1) « Le Rôle de la Société des Nations en matière de communications et de transit », *Revue de droit international et de législation comparée*, 1921, n° 1.

tâche. Nous avons le ferme espoir qu'elle mettra la Convention générale sur les ports de mer au programme de sa seconde réunion et que, dans l'entretemps, la Commission consultative saura, avec l'aide que lui apporteront les spécialistes des choses de la mer, préparer les textes, qui compléteront le cycle que nous avons rapidement parcouru et dont l'adoption peut seule achever de donner à l'article 23*e* du Pacte sa portée pratique et sa pleine signification. »

Grâce à la recommandation adoptée par la Conférence de Gênes, cet espoir s'est réalisé.

Sans doute, l'œuvre accomplie est loin d'être parfaite. Nous verrons, par l'analyse qui constitue l'objet de cette étude, les imperfections et les lacunes qu'elle présente. Telle quelle, néanmoins, la Convention générale des ports maritimes constitue un immense progrès. Elle codifie la pratique des nations pacifiques, qui veut que les navires de tous les pavillons jouissent du même traitement dans les ports dont se servent les peuples pour communiquer par mer. Et si, envisageant la route qui reste à parcourir, nous sommes tentés de ne voir dans cette convention qu'une première étape, c'est parce que sa conclusion même découvre de vastes perspectives et propose de nouvelles ambitions de progrès.

A. — Définitions.

I. *Définition du port maritime.*

La définition du port maritime est basée sur un critérium tiré de la fréquentation normale, c'est-à-dire de l'utilisation habituelle du port par des navires de mer (art. 1er). Il ne suffit donc pas qu'un port soit techniquement accessble à des navires de mer pour qu'il soit un port de mer au sens du Statut. Il faut, en outre, que l'utilisation du port par des navires de mer constitue « l'un des éléments permanents de son activité » (1).

(1) Rapport de la Commission des Ports à la Conférence présenté par le rapporteur, M. Sugimura, délégué suppléant du Japon, C. R. P., pp. 90 et suiv.

Mais pour que la fréquentation soit habituelle, il n'est pas requis qu'elle soit continue. Un port qui serait bloqué par les glaces pendant une partie de l'année ne serait pas, de ce fait, exclu par la définition, non plus qu'un port dont le trafic serait saisonnier ou qui, situé sur une voie d'eau à profondeur variable, n'offrirait que pendant une partie de l'année un accès suffisant pour les navires de mer.

Il n'est nullement exigé que la fréquentation des navires de mer constitue l'élément dominant de l'activité du port. Un port principalement fluvial n'en est pas moins un port de mer au sens du Statut, dès que la fréquentation des navires de mer y est habituelle, le mouvement des navires de mer ne représentât-il qu'une part très faible du mouvement total.

Quel peut bien être le minimum requis pour que la « fréquentation » soit « normale » (habituelle) ? C'est là une question de fait dont l'appréciation est laissée à la pratique et à la jurisprudence. En cas de doute, l'on fera bien de se rappeler la nature du critérium choisi. Voici une baie sur une côte du Pacifique où, une fois par an, un vapeur jette l'ancre et vient prendre, en échange d'approvisionnements fort divers, la récolte locale de coprah. Cette seule visite constitue-t-elle une fréquentation normale ? Assurément, puisqu'elle synthétise toute l'activité de la région. Par contre, si, dans un endroit qui n'est pas habituellement utilisé comme lieu de déchargement, une circonstance nouvelle — par exemple la fermeture, pour cause de guerre ou d'épidémie, d'un port voisin — fait brusquement surgir une activité intense, cette utilisation accidentelle et passagère ne constitue pas une fréquentation habituelle.

Nous avons vu que la définition du port de mer n'est pas basée sur un critérium technique. Elle n'est pas fondée davantage sur un critérium géographique.

Peu importe, par conséquent, que le port soit situé sur la côte ou à l'intérieur des terres ; qu'il soit une simple rade, une partie de la mer, utilisée sans aucun aménagement, ou qu'il soit, au contraire, l'aboutissement d'un canal à nombreuses écluses. Il pourra se faire que le port soit une partie d'un fleuve, d'intérêt international ou non, utilisée comme tel ou qu'il soit construit sur un lac intérieur.

L'application de la notion de la fréquentation habituelle aux lieux de refuge constituait une petite difficulté spéciale dont la Conférence a été amenée à se préoccuper, peut-être plus que ne le justifiait l'importance pratique de l'objet.

Le navire en refuge jouit, en vertu de l'usage, d'une protection que nul ne songe à contester. Mais le fait de chercher refuge en un endroit ne constituant pas un acte de « fréquentation » au sens de l'article 1er, il s'ensuit qu'une rade qui servirait à plusieurs reprises de lieu de refuge ne deviendrait pas de ce seul fait un port de mer au sens de la Convention.

Il a été entendu, toutefois, et le protocole de clôture *(sub* 1°) l'atteste, que le statut s'appliquerait aux ports de refuge *spécialement construits dans ce but.*

Cette décision n'est qu'en apparence seulement en contradiction avec l'article 1er : lorsqu'un endroit a été aménagé en vue même de recevoir des navires en détresse, le fait de chercher refuge devient l'utilisation normale d'un tel endroit. En fait, d'ailleurs, comme on l'a fait remarquer en cours de discussion (1), ainsi que dans le rapport, de tels ports de refuge reçoivent, d'une manière habituelle, des voiliers qui attendent un vent favorable. Ces ports de refuge servent également de lieu de réparation. Or, ce sont là des opérations qui rentrent, sans conteste, dans le cycle de l'exploitation maritime et qui sont donc constitutives d'une « fréquentation » au même titre que le fait d'alléger, de prendre du charbon ou de passer en cale sèche.

II. *Définition du navire et du navire de mer.*

La définition du port maritime présuppose celle du navire de mer. Il importe, d'autre part, de préciser quels sont les engins flottants appelés à jouir du bénéfice de la Convention. La définition du « navire de mer » n'a pas été donnée par la Conférence. Il y a eu un essai de définition du plénipotentiaire britannique, Sir Hubert L. Smith, qui entend par navires de mer « les navires destinés à traverser la mer pour un but commercial » (2). Mais, malgré l'autorité de son auteur, ce n'est là qu'une formule per-

(1) Déclaration de M. Lo Gatto, C. R. P., p. 14.
(2) C. R. P., p. 11.

sonnelle [1]. Nous ne pensons pas, quant à nous, que la Conférence ait entendu restreindre la notion du navire de mer de manière à en exclure tous les navires dont l'activité n'aurait pas un but de lucre. Nous sommes d'autant plus autorisés à le croire que si le Statut ne définit pas le navire de mer, il contient, par contre, une définition fort nette de ce qu'il faut entendre par navire en général. Le rapporteur de la sous-commission de l'article 2, M. Pierrard [2] et le rapporteur de la commission, M. Sugimura, ont indiqué l'un et l'autre que, par navire, il fallait entendre tout engin flottant, sous réserve des exceptions prévues aux articles 13 et 14. Le premier de ces deux articles précise que le Statut ne vise pas « les navires exerçant... la puissance publique », mais que, pour le surplus, il s'applique à tous les navires. Cet article prouve surabondamment que la Conférence n'a pas entendu légiférer au seul profit de la naviagtion commerciale.

Le critérium de la commercialité eût dû, semble-t-il, faire exclure du bénéfice de la Convention les navires d'Etat, car l'Etat qui entretient une flotte n'agit pas, en général, dans un but de lucre. Cette exclusion eût été fâcheuse. Les navires d'Etat qui ne personnifient pas l'Etat comme puissance publique doivent être traités comme les navires appartenant à toutes autres personnes de droit. C'est ce qu'exprime l'article 13, en disant que le Statut s'applique à tous les navires, « qu'ils appartiennent à des particuliers, à des collectivités publiques ou à l'Etat.

Exclusion des navires publics et assimilés. — L'exclusion des « navires publics » est formulée comme suit : « Toutefois, il ne vise en aucune manière les navires de guerre, ni les navires de police ou de contrôle, ni, en général, les navires exerçant à un titre quelconque la puissance publique, ni tous les autres navires lorsque ceux-ci servent exclusivement aux fins de forces navales, militaires ou aériennes. »

(1) L'on sait que le « Merchand Shipping Act » assimile les yachts, etc., aux navires marchands. Peut-être faut-il voir dans cette terminologie l'origine de la formule de Sir Hubert L. Smith.

(2) C. R. P., p. 49.

La première partie de la formule ne fait qu'énoncer la distinction entre les « navires publics » et les « navires privés » en des termes clairs repris, presque littéralement, de la Convention de Barcelone. La deuxième partie, au contraire, constitue une addition. Cette addition a été proposée par la délégation britannique (1), qui l'a présentée comme un amendement de rédaction ayant pour but de préciser ce qu'il convient d'entendre par navires de guerre, ces derniers devant « en particulier, comprendre les transports militaires ». Le rapport justifie l'addition dans les termes que voici : « ... en excluant du Statut les navires de guerre et les navires publics ou ceux qui, en raison de la nature spéciale du transport qu'ils effectuent, doivent être assimilés à ces derniers ».

La discussion approfondie de cet amendement nous entraînerait hors du cadre que nous nous sommes assigné. Bornons-nous à faire remarquer que, s'agissant d'une dérogation aux principes du Statut, les conditions d'application sont de stricte interprétation.

Ces conditions sont les suivantes :

1° Affectation exclusive

2° A des transports militaires.

Que faut-il entendre par « servant... aux fins de forces... » ?

Il ne suffit certes pas que le transport soit destiné à un usage militaire. Il faut que la cargaison se compose — exclusivement — d'objets tels que des armes, des munitions, des chevaux, qui, au moment du transport, font effectivement partie de l'outillage militaire d'un pays. De même, les passagers doivent se composer — exclusivement — de militaires en service (2).

Exclusion des navires de pêche. — En dehors de l'exception de l'article 13 (navires publics et navires assimilés), il en est une autre formulée par l'article 14. Aux termes de cet article, le Statut ne vise en aucune manière « ni les navires de pêche, ni

(1) C. R. P., p. 55.

(2) Cette interprétation laisse entière, cela va sans dire, l'application des règles spéciales au droit de la guerre sur mer. Dans le cas, par exemple, où l'Etat territorialement intéressé est tenu de prêter assistance contre une agression aux forces auxquelles le transport est destiné, il est évidemment tenu de permettre l'utilisation de ses ports à cet effet. C'est ce qu'exprime, d'ailleurs, l'art. 24 du Statut.

les produits de leur pêche ». Cette exception, regrettable, trouve apparemment son origine dans un malentendu. Le rapport nous apprend que l'exclusion des navires de pêche a eu lieu « surtout en raison du fait que l'article 5 (droits de douane) ne pouvait pas s'appliquer à ces navires », et cette crainte d'ordre douanier se retrouve dans la mention expresse du produit de la pêche, mention qui est comme un essai de justification dans le texte même de la disposition. Or, cet essai de justification repose sur une erreur.

Le produit de la pêche est une marchandise dont l'origine est déterminée précisément par la nationalité du navire capteur. Il s'ensuit qu'une discrimination dans le traitement douanier de ce produit n'est pas une discrimination en raison du pavillon du navire transporteur, mais en raison de l'origine de la marchandise. Le traitement douanier du produit de la pêche se fonde bien sur le pavillon du navire, mais ce n'est pas en tant qu'instrument de transport, c'est en tant qu'instrument et lieu de production industrielle que le navire est ici considéré. La preuve en est que si le poisson a été transbordé, tout doit se passer comme pour n'importe quelle autre cargaison. Il eût suffi de dire au protocole de clôture que l'article 5 ne faisait pas obstacle à ce que l'origine du produit de la pêche fût déterminée au moyen du pavillon du navire capteur.

Au lieu de cela, la Conférence a préféré exclure les navires de pêche du bénéfice de la Convention, tout en affirmant que l'on n'avait nullement entendu faire un pas en arrière ni porter atteinte aux facilités existantes.

Le Statut des voies navigables s'est constamment servi des mots « navires et bateaux », sauf à l'article 17, où il parle de « navires et bâtiments » et ensuite de tous bâtiments. Le Statut des ports maritimes ne parle que de navires.

Malgré cette divergence apparente, il faut pour le second Statut comme pour le premier prendre les termes employés dans le sens le plus extensif.

Ainsi que nous l'avons déjà dit plus haut, les rapports constatent, en effet, que le mot navire s'applique à tout engin flottant, sauf, naturellement, les exceptions prévues par les articles 13 et 14.

Exclusion des engins volants. — M. Sugimura rappelle que l'intention n'a, toutefois, pas été de rendre le Statut applicable aux engins flottants qui sont en même temps des engins volants.

La conséquence la plus importante de cette définition du navire est que, ainsi que les rapporteurs ont, d'ailleurs, eu soin de le constater expressément, là où le Statut s'applique, il s'applique aux bateaux d'intérieur comme aux navires de mer. « Si la définition exclut les ports qui ne sont pas normalement « fréquentés par les navires de mer, dit M. Sugimura, par contre, « dans les ports rentrant dans cette définition toute la navi- « gation, tant fluviale que maritime, est soumise à l'empire « du Statut. »

S'il faut prendre le mot « navire » dans le sens le plus extensif, encore les termes « engin flottant » doivent-ils être compris d'une manière raisonnable. Ils s'appliquent, à coup sûr, à des dragues, à des grues flottantes, à des docks flottants. Mais des bains ou des moulins flottants, qui ne sont pas affectés à une utilisation ressortissant des communications, ne nous paraissent pas devoir être considérés comme des engins flottants au sens du Statut.

* * *

Nous pouvons maintenant, revenant à notre point de départ, reprendre la définition du « navire de mer » de l'article 1er, c'est-à-dire du navire dont la fréquentation normale est exigée pour donner au port un caractère maritime.

Que faut-il pour qu'un navire soit un « navire de mer » ? Pouvons-nons dire, avec Sir Hubert L. Smith, que le navire de mer est « destiné à traverser la mer » ? Nous ne le pensons pas; le Statut s'est arrêté pour la définition du port de mer à un critérium tiré de l'exploitation effective et non de l'aménagement. Il est, dès lors, logique de s'attacher à un critérium de même nature pour définir le navire de mer. De même que, pour savoir si un port était un port de mer, nous n'avons pas recherché l'intention de son constructeur, de même, pour savoir si un navire est un navire de mer, nous ne nous demanderons pas s'il a été construit pour aller en mer, mais bien s'il navigue habituellement en mer.

Poursuivant la même analogie, nous dirons d'un navire qui navigue habituellement en mer qu'il est un navire de mer, même si les trajets qu'il effectue normalement sur des eaux intérieures dépassent de beaucoup les parcours maritimes.

Notion de la mer. — Il nous reste une dernière notion à définir : celle de la mer. Ceci n'est plus une notion du domaine spécial des communications ; c'est une notion plus générale, une notion physique. Où se trouve la limite entre la mer et les eaux intérieures ?

C'est évidemment une question de fait, mais encore faut-il se demander suivant quelles directives il y aura lieu d'apprécier les faits.

Les travaux préparatoires sont muets à cet égard ; la Conférence ne s'est pas posé la question.

Le problème a fait l'objet, dans tous les pays, de multiples décisions en matière de droit administratif (pêche, droits domaniaux, statut du personnel navigant, inspection de la sécurité, etc.). Ces décisions ne varient pas seulement de pays à pays : la plupart du temps, dans un même pays, des limites différentes existent pour différentes matières. Internationalement, le problème est nouveau. Il mériterait, étant donné sa grande importance, d'être pris en mains par la Société des Nations, qui pourrait utilement amorcer son étude par une comparaison des règles en vigueur dans les divers pays maritimes. Sans vouloir préjuger du résultat éventuel de cette vaste étude, nous nous permettons de formuler, sous bénéfice d'inventaire, notre sentiment personnel : les éléments dont il est possible de tenir compte sont les suivants : 1° configuration des rives et de l'estuaire du fleuve ; 2° régime des eaux de l'estuaire et, notamment, rapport entre le volume des eaux fluviales et celui des eaux de mer ; 3° origine et nature des atterrissements (1).

Ces éléments sont, à notre avis, d'une importance très inégale.

La configuration des rives, que le juriste est trop souvent tenté de considérer comme un facteur important, apparaît, au

(1) A. Picard, *Traité des Eaux*, t. V, p. 40.

contraire, à bien se pénétrer des données physiques du problème comme une circonstance tout à fait accessoire.

Par contre, le rapport entre le volume des eaux fluviales et maritimes nous apparaît comme décisif : *là où, à mi-marée, l'eau fluviale domine, c'est le fleuve et inversement.*

Quant à la forme du bassin constitué par l'estuaire du fleuve ainsi qu'à la nature des atterrissements, ce sont là, nous semble-t-il, des éléments intéressants dans la mesure même où ils sont en fonction du régime des eaux, lequel est donc pour nous, au demeurant, le véritable critérium.

Les voies d'eau artificielles, telles que les canaux, lorsqu'elles sont alimentées exclusivement ou principalement d'eau de mer, doivent être considérées, semble-t-il, comme des eaux maritimes.

Par contre, les lacs, même salés, ne font pas partie de la mer.

Nous pouvons maintenant nous résumer : le « navire », au sens du Statut, est tout engin flottant autre que : 1° les navires publics et assimilés ; 2° les navires de pêche ; 3° les engins volants.

Le navire de mer est tout « navire » au sens indiqué ci-dessus parcourant habituellement des eaux marines.

Il résulte de la définition du port de mer par le navire de mer, qu'un port habituellement fréquenté d'une manière exclusive par des bâtiments qui ne seraient pas des navires de mer au sens du Statut — des navires de guerre ou des bâtiments de pêche — ne tomberait pas sous l'application du Statut.

III. *Ports ouverts au commerce extérieur.*

La définition du port maritime a subi une restriction à la demande de la délégation japonaise. Cette restriction se trouve exprimée dans les mots : « et servant au commerce extérieur ». Chaque Etat demeure donc libre de déterminer lui-même, à toute époque, ceux de ses ports auxquels il veut bien que la Convention s'applique. Ce n'est pas là, toutefois, une condition potestative : il a été nettement entendu, et il ne peut y avoir là-dessus absolument aucune ambiguité, que lorsqu'un port demeure fermé au commerce extérieur, aucun navire de n'im-

porte quelle nationalité ne peut importer, exporter ou faire transiter par ce port une tonne de marchandises qui ne soit pas en commerce intérieur. La tentation que pourraient avoir certains pays d'utiliser cette clause pour favoriser indûment leur marine nationale n'est donc pas à redouter. Il n'est guère vraisemblable qu'il puisse en être fait un usage pratique pour favoriser la voie terrestre ou fluviale au détriment de la voie maritime ou pour orienter artificiellement le trafic par mer sur tel port plutôt que sur tel autre.

En fait, l'exception japonaise apparaît donc comme peu nocive, et elle était apparemment nécessaire pour faciliter, dans les pays où les lieux d'atterrissage abondent, une application raisonnable du Statut.

Il est toutefois dommage qu'elle n'ait pas été rédigée comme une dérogation plutôt qu'une condition. La portée de cette remarque apparaîtra à l'étude des principes fondamentaux du Statut que nous allons maintenant entamer.

B. — Les principes fondamentaux.

Les postulats dérivés de l'article 23e du Pacte. — Le rapporteur général, M. Sugimura, nous a dit que la Convention était basée sur deux grands principes : celui de l'égalité de traitement et celui de la réciprocité.

Cette énumération résume le Statut tout entier, telle qu'il a été réalisé, à la seule exception de l'article 7, qui règle le rapport entre le régime douanier des ports de mer et celui des autres frontières douanières de l'Etat considéré.

Le principe constitutionnel de l'article 23*e* du Pacte (garantie et maintien de la liberté des communications) contient en germe les postulats suivants, qui sont en quelque sorte les normes idéales auxquelles il y a lieu de mesurer la réalisation obtenue :

a) Sauf les restrictions équitables, internationalement convenues, tous les ports fréquentés d'une manière habituelle par des navires de mer doivent être librement accessibles à tous les navires, à tous les biens, à toutes les personnes;

b) Dans l'utilisation d'un port donné, les navires, les biens et les personnes doivent être traités sur le pied d'une parfaite égalité, c'est-à-dire sans différence basée directement ou indirectement sur la nationalité ou le pavillon;

c) La même égalité doit être observée dans le traitement des ports eux-mêmes, c'est-à-dire qu'aucune différence directe ou indirecte ne peut être faite en raison de la nationalité du port utilisé.

Economiquement, un port ne peut pas être conçu comme une entité isolée. Les divers ports d'une zone réagissent les uns sur les autres. Le jeu des forces économiques les dresse en concurrents ou les rapproche au point que l'expression même de port a une valeur toute relative. Un grand port peut être considéré comme un agrégat de ports soudés entre eux. D'autres ports épars apparaissent comme les parties disjointes mais solidaires d'un système. Il va de soi que ces actions et ces réactions tendent à s'opérer sans tenir compte des frontières politiques.

Il résulte de là que la parfaite réalisation du principe de liberté des communications exige que l'égalité soit observée non seulement entre les navires, les biens et les personnes utilisant un port donné, mais encore entre les navires, les biens et les personnes utilisant des ports différents, situés ou non à l'intérieur des frontières d'un même Etat.

C'est le problème que nous serions tentés de qualifier de problème de l'égalité à la deuxième puissance.

Comparaison avec l'article 9 du Statut des voies navigables. — Comme on le sait (1), la Convention générale des voies navigables règle (art. 9 du Statut) la situation juridique des ports des voies navigables d'intérêt international.

Ce Statut s'applique aux ports de mer comme aux autres ports.

Nous devons tout d'abord rappeler dans quelle mesure les postulats énoncés s'y trouvent réalisés. Nous aurons ainsi une base de comparaison qui facilitera notre analyse et qui permettra en même temps, en étudiant les divergences entre les deux

(1) Voir notre étude sur les Actes du Danube et de l'Elbe, *Revue de droit international et de législation comparée* (1923, p. 247).

Statuts, de préciser la situation juridique des ports de mer nombreux et importants qui se trouvent situés sur des voies navigables d'intérêt international:

a) *Liberté d'accès.*

Le principe de la liberté d'accès n'a pas été exprimé dans la Convention générale des voies navigables. La raison en est que cette liberté est incluse dans la liberté de la navigation de la voie navigable elle-même.

En vue d'éviter tout malentendu à cet égard, les rapports de la Conférence de Genève rappellent que le « libre accès d'un port situé sur une voie navigable d'intérêt international résulte par définition du caractère même d'une telle voie ».

La Convention générale des voies navigables pouvait donc se borner à énoncer et à préciser les dérogations à la liberté d'accès des ports.

C'est ce qu'elle a fait, notamment, en indiquant (art. 9, al. 2, du Statut) la mesure dans laquelle les installations et les facilités des ports pouvaient faire l'objet d'une utilisation exclusive et être soustraites ainsi à l'usage public;

b) *Egalité de traitement dans les ports.*

L'égalité de traitement dans l'utilisation des ports des voies navigables d'intérêt international a été exprimée dans l'alinéa 1er de l'article 9 du Statut.

Seuls les Etats contractants ont *droit* au bénéfice de cette égalité. La pensée qui a dicté cette restriction est d'ordre pratique : l'on a cherché par là à amener les Etats à adhérer à une Convention ouverte à tous et conçue comme devant être d'application universelle;

c) *Egalité de traitement entre les ports.*

L'égalité de traitement entre les ports n'a pas été consacrée par la Convention de Barcelone. L'alinéa final de l'article 9 du Statut n'interdit pas, comme l'ont fait les traités de paix (Versailles 323) les différences de traitement basées sur la provenance ou la destination immédiate et même pour une provenance donnée, il n'interdit que les différences au détriment des ports nationaux et non à leur profit.

Analyse :

Rapprochons maintenant le système que nous venons de rappeler de celui du Statut des ports maritimes que nous voulons analyser :

a) *Liberté d'accès.*

En réfléchissant sur la différence qu'il peut y avoir entre les ports de mer d'une voie navigable soumise au principe de la liberté de la navigation et les autres ports de mer, l'on remarque ce qui suit :

Les ports d'une voie d'eau nationale ou situés sur la mer elle-même ne sont pas accessibles de plein droit.

S'il s'agit des ports d'une voie d'eau nationale, l'Etat territorialement intéressé peut (abstraction faite du cas où il aurait adhéré au protocole additionnel assimilant dans une certaine mesure les voies d'eau nationales aux voies navigables d'intérêt international), sauf convention contraire, naturellement, en interdire l'accès à quiconque.

S'il s'agit des ports situés directement sur la mer, il en va de même, car la liberté de passage que le droit des gens reconnaît à travers la mer territoriale vise le cas d'un navire en provenance ou à destination d'un port dont l'accès est supposé libre, par hypothèse.

Les « Recommandations relatives aux ports soumis au régime international » de Barcelone, qui sont le point de départ du travail qui a abouti à la Conférence de Genève, contenaient le texte suivant :

« Les ressortissants, les biens et les pavillons de toutes les nations jouiront de l'entière liberté d'utilisation du port (art. 1er). »

Mais la Commission consultative, chargée de la préparation d'un avant-projet de convention, crut devoir abandonner cette formule et y substituer la suivante : « Les ressortissants, les biens et les pavillons... auront libre accès et seront, sous le rapport de l'utilisation des ports et à tous égards, traités sur le pied d'une parfaite égalité. »

Quant aux motifs qui ont inspiré ce changement, le rapport de la Commission consultative s'exprime comme suit: « L'article 2 (c'est le texte que nous venons de citer) contient deux des obligations essentielles résultant du Statut: liberté d'accès dans les ports et égalité de traitement entre Etats contractants. La liberté d'accès comporte, bien entendu, une obligation nettement différente de celle qui était prévue dans les recommandations sur les ports soumis au régime international, sous l'expression « liberté d'utilisation ». Dès lors qu'il s'agit de stipulations s'appliquant à tous les ports maritimes et non pas seulement, comme dans le cas des recommandations, à certains ports dans une situation spéciale, la Commission consultative et technique a estimé qu'il était impossible de demander que soit garantie la liberté d'utilisation, mais seulement le droit minimum du libre accès aux ports. L'utilisation n'est envisagée qu'en liaison, non pas avec l'idée de liberté, mais avec celle de l'égalité de traitement. Sous le rapport de l'utilisation, les Etats contractants ne s'engagent à donner aux ressortissants, biens ou pavillons d'autres Etats contractants, que les droits qu'ils accordent à leurs propres ressortissants, biens ou pavillons, ou à ceux d'un Etat jouissant d'un traitement plus favorable, sans être tenus d'accorder dans tous les cas un minimum de droits. »

Ainsi donc, sans nous attarder à la distinction entre liberté d'utilisation et liberté d'accès, nous constatons que le projet de la Commission consulative et technique comportait le libre accès, ce qui ne prive pas un Etat du droit de supprimer un de ses ports, s'il le juge opportun, mais ce qui l'oblige, en principe, à n'exclure personne de la libre utilisation des ports de mer tels qu'ils existent à toute époque (1).

La disparition du principe de libre accès fut provoquée par

(1) Cfr. Rapport Haas (C. R. V. N., p. 428), où il est dit à propos de l'article, devenu l'art. 9 du Statut des voies navigables : « Le régime des ports situés sur une voie d'eau internationale n'oblige aucunement les Etats... à fournir dans ce port un minimum de facilités. L'art. 8 ne les empêche aucunement de fermer complètement leurs ports, s'ils les ferment également à leurs propres nationaux, biens et pavillons. » Nous ne pensons pas qu'en stipulant le libre accès, la Commission consultative ait entendu s'écarter de cette interprétation raisonnablement comprise. Un Etat pourrait, en effet, par mesure de police, fermer tous ses ports. Mais un tel acte ne serait légitime, à notre sentiment, que s'il ne dépassait pas les nécessités et s'il n'entravait pas, sans motif valable, le libre exercice de la navigation.

la délégation britannique, auteur d'un amendement dont la substance est devenue l'article 2 : « Tout Etat contractant s'engage à assurer aux navires de tout autre Etat contractant un traitement égal à . . . . . en ce qui concerne la liberté d'accès du port, son utilisation et la complète jouissance des commodités qu'il accorde à la navigation et aux opérations commerciales pour les navires, leurs marchandises et leurs passagers. »

Le libre accès n'apparaît plus dans ce texte comme un principe autonome, mais comme une modalité subordonnée à l'égalité de traitement.

Voici comment l'amendement a été justifié par Sir Hubert L. Smith :

« Les mots qui stipulaient le droit de libre accès dans un port ont été remplacés par une expression qui donne à cet égard à tous les Etats contractants le traitement national et le traitement de la nation la plus favorisée. Si l'on considère la quantité considérable d'exceptions qu'il aurait fallu prévoir dans le texte primitif (exceptions portant sur les ports particuliers, sur les ports militaires et navals, les questions de police, etc.), on se rendra facilement compte que le nouveau texte, tout en assurant les avantages que l'on peut espérer raisonnablement, simplifie la Convention dans une très large mesure et élimine la nécessité de prévoir des exceptions, par exemple celle qui est portée à l'article 10 du projet du Statut (ports privés). »

Cette déclaration indique d'une manière très claire et très franche les motifs pour lesquels l'amendement a été présenté. Ces motifs sont précisément, à notre sentiment, l'une des raisons, quoique non la principale d'entre elles, qui nous font regretter son adoption.

L'article 23*e* du Pacte proclame *la liberté des communications.* En ce qui concerne les communications maritimes, cette liberté comporte essentiellement, cela va de soi, le libre accès aux ports de mer. La formule de la Commission consultative et technique apparaît ainsi comme la fidèle application du principe constitutionnel dont la Convenion générale devait être la mise en œuvre.

On objectera sans doute que, dans la pratique, l'égalité de traitement suffit pour assurer cette liberté en plaçant l'Etat

territorialement intéressé devant ce dilemme : violer la Convention en faisant des différences de traitement ou léser ses propres intérêts.

On ajoutera peut-être que la stipulation de la liberté d'accès, comme principe autonome, n'avait pas paru nécessaire aux auteurs de l'article 327 du Traité de Versailles et que le protocole additionnel à la Convenion sur le régime des voies navigables d'intérêt international se borne également à prescrire l'égalité de traitement dans les ports situés sur des voies d'eau nationales soumises à ce protocole.

La réponse à cette objection nous paraît être la suivante : à n'envisager que le « *plerumque fit* », il est exact qu'en fait les deux systèmes se valent, mais leur portée juridique est différente et, à la réflexion, l'on constate que cette différence juridique apparaît, dès à présent, dans certaines conséquences immédiates, et est surtout de nature à exercer une influence profonde sur le développement ultérieur des conceptions régissant la matière.

La liberté d'accès octroyée, même à temps (1), participe, à notre sentiment, comme la liberté de navigation dont elle n'est, au demeurant, qu'un aspect particulier, de la nature du droit régissant le statut territorial des Etats.

L'égalité de traitement envisagée non comme corollaire de la liberté de navigation, mais comme principe indépendant, ne participe pas de cette nature. Pareille stipulation, qui fait normalement l'objet de traités de commerce, apparaît comme l'équivalent, dans le droit des gens, de ce que sont les contrats commerciaux dans le droit privé.

Ces considérations théoriques doivent être complétées par cette observation que les ports étant l'accessoire indispensable de la mer libre, c'est en réalité de la notion même de la liberté de navigation maritime qu'il s'agit.

(1) On sait que les stipulations antérieures relatives à la libre navigation des voies navigables internationales (Acte de Vienne, Traité de Berlin, etc.) ont été conçues comme permanentes. Cette pérennité répond évidemment beaucoup mieux à la nature du droit. Mais si, pour des raisons pratiques, il a été stipulé (art. 8 de la Convention) que la Convention générale sur les voies navigables pouvait être dénoncée au bout de cinq ans, nous ne pensons pas que cette stipulation ait modifié dans un sens restrictif la nature même du concept de la liberté de la navigation.

Passons maintenant de l'aspect théorique à l'aspect pratique du problème.

Le premier délégué britannique à la Conférence a indiqué, à titre d'exemple, trois exceptions au principe de la liberté d'accès qu'il eût fallu spécifier. D'abord, les questions de police. Celles-ci sont réglées d'une manière simple par l'article 6 du Statut des voies navigables : chacun des Etats conserve, dit cet article, le droit dont il jouit actuellement d'édicter des dispositions et de prendre des mesures nécessaires à la police générale du territoire, etc.; il est entendu que ces dispositions et ces mesures ne dépassant pas les nécessités, ne devront pas, sans motif valable, entraver le libre exercice de la navigation.

Dans le cas des ports, il pouvait même ne pas paraître indispensable de le dire. En effet, à la différence de la voie d'eau où la police dite de la navigation fait l'objet de stipulations spéciales (Barcelone, art. 12 du Statut) dans les ports, il n'y a, en principe, pas de différence entre ce pouvoir réglementaire spécial et celui de police générale. Il suffisait, en tout cas, de reprendre l'article 6 du Statut de Barcelone, en étendant son application à la police du port.

Ensuite l'accès des ports militaires et navals.

Nous avons vu plus haut ce qu'il fallait entendre par « port maritime » au sens de la Convention, et nous avons dit alors qu'un port fréquenté habituellement d'une manière exclusive par des navires publics ne constituerait pas un tel « port maritime ». A première vue, une exception n'était donc pas non plus requise ici : il suffisait également d'une précision.

D'ailleurs, l'intention n'a jamais été, nous l'avons dit plus haut, de limiter le moins du monde le droit pour les Etats de modifier l'affectation de tel ou tel port ou partie de port et de transformer à toute époque un port de guerre en un port dit de commerce.

Reste la question des ports privés. Il semble bien que ce fut là la préoccupation principale qui a dicté l'amendement britannique sur ce point.

Pour bien poser la question, il faut commencer par préciser

les divers groupes de cas qui peuvent se présenter. Nous distinguons trois cas :

Dans le premier, il s'agit d'installations publiques sur lesquelles personne n'a un droit préférentiel quelconque.

Dans le second cas, certaines personnes disposent d'installations, exclusivement ou tout au moins par priorité, pour les besoins de leur propre trafic, c'est-à-dire de leur consommation ou de leur production s'il s'agit d'industriels, des navires de leurs propres services s'il s'agit d'armateurs ou d'agents maritimes, de leurs marchandises ou de celles de leurs commettants s'il s'agit de commerçants ou d'expéditeurs.

Dans le troisième cas, les personnes qui disposent des installations peuvent en user au delà des besoins de leur propre trafic, en d'autres termes, se faire exploitants de ports.

Cette distinction nous montre que deux sortes d'abus peuvent naître des ports privés.

Il se peut que des personnes non liées par les engagements de l'Etat, faisant acte d'exploitants du port, lèsent l'égalité de traitement.

Cette question, relative à l'étendue de l'engagement de l'Etat quant à l'égalité de traitement, sera examinée à propos du deuxième principe.

Mais il se peut aussi que les installations soient exploitées de telle sorte que des transporteurs usagers, disposant pour leur propre trafic d'un droit exclusif ou préférentiel, jouissent par là d'un monopole de fait ou tout au moins d'un avantage tel que la libre concurrence devient illusoire.

Par contre, la saine exploitation d'un port exige que de grands services réguliers disposent à demeure d'un outillage spécial, de quais, de hangars, d'entrepôts, etc.

Ce qu'il faut, ce sont deux choses : d'abord, qu'à égalité de conditions techniques (fréquence, régularité, escales, matériel mis en ligne) le traitement soit autant que possible le même; mais, ensuite, il faut encore que la politique des ports soit telle que le problème de l'égalité de traitement ne devienne pas théorique, que le postulat de la libre concurrence ne soit pas un vain mot.

Deux exemples préciseront notre pensée :

Le nombre des emplacements disponibles dans un grand port n'est pas illimité : si tous les emplacements pouvant convenir pour tel service régulier ont été concédés à long terme ou appartiennent même aux intéressés, la création d'un service nouveau est pratiquement impossible.

Lorsqu'un chemin de fer étend son contrôle sur des ports et des lignes de navigation, une situation telle peut être créée que la question d'égalité, encore une fois, ne se pose plus.

Le problème du libre accès est ainsi posé dans toute son ampleur.

Les pays anglo-saxons ont, en matière de ports comme en matière de chemins de fer, une politique qui réduit l'intervention des pouvoirs publics au minimum.

Ce n'est pas ici le lieu de discuter les avantages et les inconvénients de cette pratique. Bornons-nous seulement à dire, en passant, que si l'égalité est peut-être plus aisément réalisée en apparence là où les ports, en même temps que les chemins de fer, sont exploités par les pouvoirs publics, dans les pays étatistes surgit, en revanche, le danger de voir l'Etat transporteur fausser lui-même la balance par ses tarifs de chemins de fer et cette manière de rendre la liberté des communications illusoire est assurément la plus dangereuse, car l'Etat transporteur, à la différence de l'industriel, mêle à ses calculs d'intérêt des arrière-pensées politiques.

Etant donné leurs traditions, on conçoit que les pays anglo-saxons éprouvent quelque hésitation à circonscrire le domaine légitime du port privé.

Il ne pouvait venir à l'esprit de personne, en l'état de la matière, de vouloir édicter internationalement des règles rigides et sommaires sur un tel objet. L'alternative était bien différente.

L'article 9 du Statut des voies navigables se borne, avec prudence et mesure, à établir une amorce pour la jurisprudence. L'alinéa 2 de cet article dit, en effet : « Les installations des ports et les facilités offertes dans ceux-ci à la navigation ne pourront être soustraites à l'usage public que dans une mesure raisonnable et pleinement compatible avec le libre exercice de la navigation. »

Cette disposition avait été reprise en substance [1] dans l'article 3 du projet de la Commission consultative qui avait, en outre, à l'artcle 10, précisé que le Statut ne devait pas être entendu comme s'appliquant aux ports maritimes affectés à l'usage exclusif d'une entreprise propriétaire.

Ce que nous reprochons à l'amendement britannique qui a fait disparaître ces textes, ce n'est pas tant d'avoir effectué le recul sur l'œuvre de Barcelone que marque leur abandon — telle quelle la Convention des ports constitue déjà un progrès si considérable que l'on peut assurément s'en déclarer satisfait quant à présent — c'est bien plutôt d'avoir rendu plus malaisé le développement ultérieur du droit en cette importante et difficile matière.

Sans doute, la jurisprudence pourra, le cas échéant, se fonder sur le principe de la liberté des communications, qui demeure intact, mais l'alinéa 2 de l'article 9 du Statut de Barcelone constituait un guide précieux pour sa mise en œuvre.

b) *Egalité de traitement.* — L'égalité de traitement est stipulée dans l'article 9 du Statut des voies navigables sous la forme suivante : « Les ressortissants, les biens et les pavillons de tous les Etats contractants jouiront, notamment en ce qui concerne les droits et redevances des ports, d'un traitement égal à celui des ressortissants, des biens et des pavillons de l'Etat riverain. »

A cette formule le Statut des Ports (art. 2) substitue la suivante :

« (Sous condition de réciprocité et avec la réserve prévue au premier alinéa de l'article 8), tout Etat contractant s'engage à assurer aux navires de tout autre Etat contractant un traitement égal à celui de ses propres navires ou des navires de n'importe quel autre Etat dans les ports maritimes placés sous sa souveraineté ou son autorité, en ce qui concerne la liberté d'accès du port, son utilisation et la complète jouissance des commodités qu'il accorde à la navigation et aux opérations

(1) Avec quelques altérations de texte provenant de l'Acte de l'Elbe.

commerciales pour les navires, leurs marchandises et leurs passagers. »

« L'égalité de traitement ainsi établie s'étendra aux facilités de toutes sortes telles que : attribution de places à quai, facilités de chargement et de déchargement ainsi qu'aux droits et taxes de toute nature perçus au nom et pour le compte du Gouvernement, des autorités publiques, des concessionnaires ou établissements de toutes sortes. »

Abstraction faite du membre de phrase placé entre parenthèses que nous traiterons plus loin, la comparaison des deux textes suggère les observations suivantes :

1° Les mots « ou des navires de n'importe quel autre Etat » contiennent une idée reprise de l'article 332 du Traité de Versailles et comblent une lacune du Statut des voies navigables. Le cas visé est celui — assurément exceptionnel mais nullement théorique — d'un Etat octroyant à des navires étrangers certains avantages dont ne jouiraient pas ses propres nationaux. En outre, les mots « de n'importe quel autre Etat » protègent les Etats contractants contre les faveurs qui pourraient être faites à des Etats non-contractants. La même protection résulte, dans le Statut des voies navigables, de l'article 18;

2° L'amendement britannique a substitué à la notion « ressortissants, biens et pavillons » celle résultant des termes : « navires, marchandises et passagers ». En outre, la phrase du Statut des ports, assez contournée, assure l'égalité de traitement aux seuls navires, mais en ce qui concerne les facilités accordées « à la navigation et aux opérations commerciales, pour les navires, leurs marchandises et leurs passagers ».

La substitution du mot « navires » au mot « pavillons » n'entraîne aucune différence de fond. Le rapport constate expressément que l'on a évité de se servir à l'article 2 du mot « pavillons » parce qu'on a voulu prévenir les difficultés qui auraient peut-être pu surgir, en matière maritime, dans les cas où des Etats contractants et non-contractants auraient eu le même pavillon. Ce cas pourrait se présenter notamment si certains Dominions n'adhéraient pas à la Convention. Cette crainte eût été apaisée tout aussi bien, d'ailleurs, par la mention au protocole de

clôture rappelant qu'il fallait entendre le mot « pavillons » dans le sens abstrait (1). C'est dans ce sens, évidemment, qu'il faut l'entendre dans le Statut des voies navigables.

La substitution des mots « marchandises » et « passagers » aux mots « biens » et « ressortissants » n'est pas expliquée au rapport. Sir H. Llewellyn Smith, en justifiant son amendement, s'est borné à dire à cet égard : « Les membres de la Commission, qui sont également membres du Comité économique de la Société, savent à quelles difficultés aurait pu conduire le maintien des termes du projet. »

Nous ne savons pas à quelles difficultés il a été fait allusion, mais il s'agit apparemment de la délimitation de ce qu'il faut comprendre sous les termes « utilisation du port ».

Cette délimitation a été longuement étudiée au cours de la préparation de la Conférence de Barcelone. Le rapport de M. Haas (2) dit à ce sujet : « L'utilisation doit être entendue comme l'utilisation commerciale, le droit de faire usage du port, de ses dépendances et de tout ce qui sert à l'utilisation du port comme tel. Ce droit n'implique aucunement ni le droit d'exercer une profession dans le port (3), ni le droit d'établissement, ni le droit de participation à l'exploitation du port. »

L'amendement britannique parlait d'abord de « cargaison ». Ce mot a été remplacé par « marchandises » et le rapport nous dit que ce dernier terme a été préféré pour bien marquer que le Statut régissait les objets transportés avant le chargement et après le déchargement.

Le délégué britannique exprimait donc bien le sentiment de la Conférence lorsqu'il disait que l'expression proposée (marchandises) signifie que les facilités prévues au Statut impliquent quelque chose de plus que le droit d'utiliser les quais et les installations des ports et qu'elle voulait dire qu'un port doit être effectivement ouvert au commerce. Cette préoccupation se

(1) *Sub.* 5° Cette mention a été faite, malgré le changement apporté à l'art. 2, parce que certains textes n'ont pas pu être modifiés.

(2) C. R. V. N., p. 428.

(3) Signalons à ce propos que, dans le cas des courtiers maritimes français dont l'intervention est obligatoire, en vue de certifier l'authenticité des traductions de documents étrangers, la Conférence a estimé qu'il n'y avait pas différence de traitement. (Protocole de signature, *sub* 3°.)

traduit dans l'emploi du mot « complète », qui qualifie la jouissance des commodités.

Il faut en conclure que les marchandises sont protégées contre les différences de traitement, même si leur séjour dans le port dure, comme c'est parfois le cas, des mois ou des années.

Les biens qui ne sont pas des marchandises (charbons de soute, effets personnels de l'équipage, etc.) doivent être considérés comme faisant partie du navire tant qu'il existe un lien entre le navire et ces biens. Il en est de même des personnes (notamment de l'équipage) qui ne sont pas des passagers.

A la sixième séance, le délégué chilien demanda si les charbons de soute tombaient sous l'application de la Convention. Sir H. L. Smith répondit que la question ne se poserait que si le Statut déterminait le régime fiscal des Etats, ce qui n'était pas l'intention.

Quant aux équipages, le délégué britannique a déclaré que la question du traitement national pouvait soulever des difficultés d'ordre juridique. « Par exemple, a-t-il dit, dans la pratique les différends relatifs aux équipages sont réglés devant les consuls. Cela ne pourrait viser les équipages nationaux. Il faudrait prévoir d'autres exceptions encore si l'on mentionnait spécialement les équipages. » Le rapport constate, en conséquence, que « s'il est vrai que les équipages, en tant que nécessaires à l'exploitation des navires, devaient tomber sous l'application du Statut, d'autre part il n'était pas possible de leur accorder, sous tous les rapports, un traitement identique à celui des nationaux, notamment en ce qui concerne les rapports de ces derniers avec les pouvoirs publics ».

A notre avis, les charbons de soute sont couverts comme accessoires du navire, et il en est de même des équipages.

La juridiction consulaire ne constitue une exception qu'en apparence seulement. Elle est stipulée dans les traités de commerce comme une faveur pour les Etats.

La question a été soulevée par le délégué allemand de savoir si l'approvisionnement des navires doit être compris parmi les facilités. Il ne lui a pas été répondu. La question est importante : là où l'autorité du port dispose des approvisionnements, un navire pourra-t-il être traité, à cet égard, moins favorablement

qu'un autre de nationalité différente? A notre avis, la négative est certaine.

D'après l'article 9 du Statut des voies navigables, une marchandise pour laquelle un port est utilisé ne peut pas, dans l'utilisation du port, faire l'objet d'un traitement différent à raison de *son* origine, de *sa* provenance ou de *sa* destination (1). Ne doit-on pas dire que, d'après l'article 2 du Statut des ports, seule la différence de traitement, à raison de la nationalité du *navire*, se trouve interdite (2) (3)?

Le texte de l'amendement britannique, dans sa forme primitive (4) était ambigu. Il disait, en effet : « En ce qui concerne le libre accès dans un port maritime placé sous la souveraineté ou l'autorité d'un Etat contractant, et en tout ce qui concerne l'utilisation de ce port et la pleine jouissance des avantages qu'il offre à la navigation, les bâtiments de tous les Etats contractants, leur cargaison et leurs passagers seront traités sur le même pied que ceux de l'Etat, etc.... »

L'ambiguité qui résultait de ce texte n'a malheureusement pas été dissipée au cours de la Conférence. La question de savoir s'il faut donner à l'article 2 une interprétation littérale apparaît ainsi comme extrêmement délicate.

Si une telle interprétation devait être admise, il en résulterait sans conteste un recul très sensible sur le Statut des Ports.

En ce qui concerne les marchandises en transit, toute distinction tirée de l'origine, de la provenance ou de la destination est interdite par l'article 2 du Statut du transit. Mais, ainsi que nous le verrons plus loin, les questions proprement maritimes ayant été, malgré la généralité des termes, réservées par ce Statut, il est à tout le moins douteux que cet article 2 du transit soit applicable à l'utilisation des ports maritimes.

En ce qui concerne les marchandises importées ou exportées,

(1) L'art. 9, al. 1er, dit, en effet : « Il est entendu que les biens auxquels s'applique le présent alinéa sont les biens ayant pour origine, provenance ou destination l'un quelconque des Etats contractants. »

(2) La question se pose évidemment de la même manière en ce qui concerne les personnes.

(3) Il faudrait en conclure que seule la nation dont le pavillon serait défavorisé serait en droit de considérer la Convention comme violée. L'Etat intéressé aux marchandises n'aurait pas d'action.

(4) C. R. P., p. 17.

un Etat demeure libre, dans l'un comme dans l'autre système, d'appliquer des droits de douane différents à raison de l'origine, de la destination et même de la provenance. C'est ce qui résulte du dernier alinéa de l'article 9 du Statut des voies navigables, auquel nous aurons à revenir quand nous parlerons de l'égalité de traitement entre les ports. C'est là, tout au moins en ce qui concerne l'origine et la destination finale, non pas une lacune, mais la conséquence logique et nécessaire de l'idée fondamentale suivant laquelle le domaine des communications et le domaine économique *sensu stricto* doivent demeurer distincts. Ces deux domaines, en effet, sont régis par des principes différents : au domaine des communications, le Pacte applique le principe de la liberté dont le corollaire est l'égalité ; le domaine économique, par contre, est soumis à la notion de l'équitable traitement du commerce.

Il en résulte que, même sous l'empire de la stipulation de l'article 9 du Statut des voies navigables, un Etat demeure libre de faire, en matière douanière, ce qui lui est interdit quant à l'utilisation du port et de rendre, de la sorte, illusoire l'égalité qui doit prévaloir dans cette utilisation.

Ce serait néanmoins une erreur profonde, à notre avis, de croire que, dès lors, la différence est négligeable.

L'idée fondamentale de la distinction que nous venons d'énoncer tire son importance du fait que si l'on veut réaliser par étapes la mise en œuvre de la notion d'équitable traitement du commerce, *il est indispensable de commencer par éliminer tout arbitraire du domaine des communications.*

Pour pouvoir substituer graduellement la justice à l'abus possible de la souveraineté, pour pouvoir faire rentrer peu à peu dans le droit international des matières où le droit national règne à présent en souverain absolu, il est de toute nécessité de faire en sorte, tout d'abord, que l'Etat qui veut user de son pouvoir d'appliquer aux marchandises et aux personnes un traitement différent à raison de la nationalité, de l'origine ou de la destination, le fasse ouvertement et loyalement.

A la réflexion, l'on apercevra que cela même est la première étape dans la voie d'un progrès dont le récent incident japonais,

à la cinquième assemblée, a mis en relief, une fois de plus, l'importance vitale.

Cette première étape avait presque [1] été franchie à Barcelone.

En résumé, il faut dire, pensons-nous, que la substitution des termes « marchandises et passagers » aux termes « biens, personnes », d'une portée considérable quant au transit, n'a guère entraîné de changement de fond important quant à l'importation et à l'exportation, mais qu'en limitant l'égalité aux navires en raison de leur nationalité, une interprétation littérale de l'article 2 altérerait profondément l'économie du Statut.

Avant de conclure l'examen de la question de l'égalité de traitement, il nous reste à envisager un aspect qui se relie à ce que nous avons dit plus haut au sujet des ports privés.

Le très distingué représentant des Pays-Bas à la Conférence, M. le professeur van Eysinga, a dit ce qui suit et ses paroles ont été consignées au rapport comme exprimant l'opinion de la Conférence tout entière :

« Le régime d'égalité, tel qu'il a été prévu par le Statut, impose des obligations à toutes les autorités, ainsi qu'aux particuliers auxquels l'administration des ports maritimes peut se trouver confiée. D'autre part, les métiers libres, par exemple le commerce, restent absolument libres dans leurs relations conventionnelles avec la navigation; en vertu du Statut, aucun navire n'a droit à son tour de rôle pour prendre des chargements et le commerce reste libre de contracter avec les navires d'un seul pays. »

Rien n'est plus juste. Mais là où des installations de port sont entre les mains de particuliers, dans quel cas peuvent-ils se considérer comme le commerce privé? Le rapport dit expressément qu'on a voulu viser également les chambres de commerce et les corporations investies du droit de percevoir des taxes, « alors même que ce droit ne constitue pas, au point de vue juridique, une concession proprement dite ».

(1) Nous disons « presque » parce que nous ne perdons pas de vue que le Statut des voies navigables permet encore les différences en raison de la provenance ou de la destination immédiate.

Le critérium de la distinction entre le commerce et l'administration doit donc être recherché dans la nature même des actes posés.

La distinction que nous avons faite plus haut fournit, à notre avis, les éléments d'un tel critérium. Tant que les particuliers qui disposent d'installations ne font pas acte d'exploitants de port, la convention n'est pas applicable. Mais lorsqu'ils disposent d'installations pour des besoins autres que ceux de leur industrie ou de leur commerce, ils doivent se conformer aux obligations résultant de la Convention (1);

c) *Egalité de traitement entre les ports.* — La comparaison entre l'article 7 du Statut des ports et le dernier alinéa de l'article 9 du Statut des voies navigables trouvera mieux sa place dans la partie suivante qui traite des applications et des dérogations.

(A suivre.)

(1) Signalons ici, sans nous y attarder, l'art. 3 du Statut qui affirme, d'une manière tout à fait superflue, que les dispositions de l'art. 2 ne restreignent aucunement la liberté des autorités compétentes d'un port maritime dans l'application des mesures qu'elles jugent convenable de prendre en vue de la bonne administration du port, pourvu que ces mesures soient conformes au principe de l'égalité de traitement tel qu'il est défini dans ledit article. Ce qui est vrai de l'organisation, l'est aussi de l'exploitation (voir C. R. P., p. 45).

REVUE DES REVUES

I. — Revues de Langue française.

1. Revue Générale de Droit international public.
(N° 5, septembre-octobre, 1924.)

Antoine Rougier, *La Question des Détroits et la Convention de Lausanne* (p. 309). — L'auteur retrace les origines historiques des trois systèmes qui ont été successivement appliqués pour résoudre les conflits d'intérêts que soulève le problème des Détroits : sujétion des Détroits à la souveraineté exclusive de la Turquie, neutralisation, internationalisation. Le premier correspond à la période qui, du xv° siècle, s'étend à la Convention des Détroits de 1841; le second est resté en vigueur depuis cette date jusqu'à la grande guerre; le troisième se trouve consacré actuellement par la nouvelle Convention des Détroits du 23 juillet 1923. L'étude de M. Rougier contient certaines indications intéressantes sur les facteurs politiques qui, au cours du xix° siècle, contribuèrent à déformer peu à peu le système dit de neutralisation; elle expose, d'après le Livre Jaune de la Conférence de Lausanne, l'économie du nouveau système concernant le principe du libre passage, la démilitarisation, la Commission des Détroits, les sanctions de la liberté des Détroits placée sous la garantie des Puissances. Comparé aux régimes antérieurs, ce système réalise, aux yeux de l'auteur, un triple progrès : il donne satisfaction aux intérêts légitimes d'un plus grand nombre d'Etats; il soustrait la navigation dans les Détroits aux caprices de l'opportunisme politique pour la soumettre au droit commun des grandes voies maritimes; il marque enfin dans le domaine des communications et du transit une extension nouvelle du contrôle de la Société des Nations.

L. Cavaré, *Quelques notions générales sur l'occupation pacifique. Etude particulière de l'occupation de la Haute-Silésie* (p. 339). — Parmi les institutions du droit des gens l'occupation pacifique est l'une de celles que les juristes ont le plus complètement négligées; on ne peut guère

citer comme ouvrage de langue française ayant trait à cette question que l'excellent livre de M. Robin paru en 1913 : *Des occupations militaires en dehors des occupations de guerre.* Trop exclusivement ramenée aux idées qui gouvernent l'occupation de guerre, l'occupation pacifique est commandée par des règles propres qu'explique une différence de nature très profonde. M. Cavaré, chargé de cours à la Faculté de droit de Strasbourg, souligne très clairement le fondement de cette différence essentielle : tandis que l'occupation de guerre procède d'une simple situation de fait, expression d'un pouvoir matériel, l'occupation pacifique a sa source dans un titre défini qui confère à l'occupant aussi bien qu'à l'occupé des pouvoirs juridiques indiscutables. Ce titre, très apparent en cas d'occupation conventionnelle, existe-t-il également dans l'occupation coercitive ? L'affirmative, défendue par l'auteur, nous paraît en tout cas ne pouvoir être admise dans les rapports entre Etats Membres de la Société des Nations. Passant ensuite à l'étude du régime juridique de l'occupation pacifique, M. Cavaré envisage successivement les pouvoirs de l'occupant et la nature des rapports qui s'établissent entre les autorités de l'occupant et celles de l'occupé. De son pouvoir de fait l'occupant pacifique tient une série d'attributions qui rapprochent à beaucoup d'égards sa situation de celle de l'occupant de guerre; de son titre juridique, qui le substitue dans une mesure plus ou moins large à la souveraineté de l'occupé, il tient de véritables pouvoirs de gouvernement dont l'étendue trouve sa mesure dans le but spécial que poursuit l'occupation : occupation en vue d'annexion, occupation en vue du maintien de l'ordre, occupation de garantie, etc. La répartition des compétences entre occupant et occupé sera différente selon qu'il s'agit d'occupation conventionnelle ou d'occupation non conventionnelle : fondée dans le premier cas sur les dispositions d'un traité, elle reposera dans le second sur des considérations de pur fait très voisines de celles qui régissent l'occupation de guerre. Quant aux rapports entre les autorités occupantes et les autorités locales, ils reposent sur le principe d'une collaboration qu'impose la force même des choses et qui se réalisera plus ou moins aisément suivant qu'il s'agit d'occupations sollicitées, d'occupations consenties ou enfin d'occupations imposées. *(A suivre.)*

Signalons également dans ce même numéro la notice très développée que consacre M. Paul Fauchille à la session de Bruxelles (août 1923) de l'Institut de droit international et, dans la chronique des faits internationaux, la communication de M. Robert Ruzé concernant la XIe Conférence internationale de la Croix-Rouge à Genève (28 août-1er septembre 1923), où l'auteur résume les délibérations de la Conférence relatives au Code des prisonniers de guerre, à la situation des prisonniers civils, à la revision de la Convention de Genève du 6 juillet 1906.

2. Journal de droit international.
(Nos 4-5, 1924.)

E. Bartin, *Le jugement étranger considéré comme un fait* (p. 857). — Dans cette étude, qui met en relief sa pénétration d'esprit habituelle, M. Bartin, professeur à la Faculté de droit de Paris, démontre très clairement, en s'appuyant sur une série de décisions jurisprudentielles, qu'en dehors de tout *exequatur*, nécessaire à une exécution proprement dite, et même en dehors de toute revision quelconque, toujours possible même en matière d'état des personnes, le jugement étranger est souvent pris en considération comme un simple élément de fait par le juge français, en ce sens que celui-ci en tient compte dans sa décision. Cette prise en considération d'un jugement étranger à titre de simple fait entraîne des conséquences fort diverses : dans le droit des obligations elle pourra déterminer le juge français à réduire le chiffre d'une dette reconnue et sanctionnée par lui; à admettre, dans le droit de famille, l'existence en matière de mariage d'une erreur sur la personne concevable seulement par la prise en considération d'un faux état civil établi par des décisions judiciaires étrangères. Une restriction, commandée par le principe de l'indépendance des Etats, s'impose toutefois : cette prise en considération du jugement étranger comme simple fait ne va pas jusqu'à faire naître en France au profit du perdant injustement condamné du point de vue français, un droit à indemnité contre le gagnant; il n'en pourrait être autrement que si la décision rendue à l'étranger avait été obtenue par des moyens frauduleux, c'est-à-dire constitutifs d'un délit civil tant d'après la loi du pays où le jugement a été prononcé que d'après la loi française.

P. Lerebours-Pigeonnière, *Observations sur la question du Renvoi* (p. 877). — Le défaut de communauté de droit entre Etats est un fait dont les nombreux adversaires de la notion du renvoi n'ont pas suffisamment tenu compte. De leur côté, les arrêts et jugements souvent mal motivés des cours et tribunaux ont donné naissance à des malentendus qui alimentent depuis trop longtemps les controverses et que l'auteur s'efforce de dissiper. S'il est logique de faire abstraction de la diversité des droits internationaux étrangers tant que le règlement des conflits ne s'inspire que des intérêts privés en cause, il est nécessaire de tenir compte de leur divergence quand ce règlement met en jeu l'intérêt politique des Etats dont les lois sont en conflit. Dans ce dernier cas on peut concevoir, avec la jurisprudence, l'existence en certaines matières (le statut personnel, par exemple) de deux règles de conflit : l'une, normalement applicable, qui donne compétence aux lois internes nationales; l'autre qui, à titre exceptionnel, attribuera compétence à la loi interne

du pays de la résidence habituelle. Or, c'est un fait indéniable que beaucoup d'Etats, les Etats anglo-saxons notamment, ont une conception politique de la nationalité très différente de celle qui, en France par exemple, et dans la plupart des pays du continent européen, détermine l'application de la loi nationale en matière d'état et de capacité. Dès lors, il n'y a lieu d'appliquer aux étrangers les dispositions de leurs lois internes nationales que lorsque celles-ci ont la même base politique que celle qui justifie l'application de la loi française aux Français expatriés (art. 3, C. civ.). Cette thèse se différencie du renvoi : elle n'implique pas nécessairement l'application aux étrangers de celles de leurs lois internes que désigne leur droit international privé; elle conduit à leur appliquer, comme règle subsidiaire de conflit, la loi de leur résidence habituelle. L'étude très creusée de M. Lerebours-Pigeonnière ouvre une orientation nouvelle qui doit retenir l'attention.

HUGH H. L. BELLOT, *Les développements récents du droit international privé en Angleterre* (p. 904). — L'auteur relève les modifications importantes introduites par des lois récentes *(British Nationality and Status of Aliens Acts 1914 to 1922)* dans la théorie de la nationalité britannique. Il relève notamment les dispositions relatives au retrait de la naturalisation, dispositions qui, par leur caractère vague, confèrent au Gouvernement un pouvoir discrétionnaire peut-être excessif. L'une des dispositions de la loi nouvelle qui paraît avoir soulevé les objections les plus sérieuses, est celle qui a pour effet de faire perdre à une Anglaise la nationalité britannique, même lorsque l'étranger qu'elle épouse est un individu sans patrie. Une Commission instituée par les deux Chambres en mai 1923 s'est occupée des modifications éventuelles à introduire dans la nationalité des femmes mariées. Comme dans la plupart des pays, deux courants d'idées opposés s'y sont fait jour : soucieux avant tout du maintien de l'unité de la famille, les membres de la Chambre des Lords se prononcèrent contre diverses propositions qui tendaient à attribuer à la femme mariée une nationalité distincte; les membres de la Chambre des Communes se firent les défenseurs de la thèse opposée qui, on le sait, a été consacrée, dans une mesure plus ou moins large, par des lois récentes de divers pays.

Le *Journal* poursuit la publication des études que nous avons signalées précédemment (voy. cette *Revue, supra,* p. 475) concernant l'influence du change sur les contrats de droit privé. — L'étude de M. MAURICE PICARD, *Le remboursement des dettes et la valorisation des créances dans les pays à monnaie dépréciée* (p. 918) démontre que dans les pays où la monnaie s'est dépréciée de façon excessive la jurisprudence s'est orientée peu à peu vers l'idée de la valorisation des créances; un arrêt

retentissant du Tribunal d'Empire (28 novembre 1923) en avait consacré le principe; la 3e Ordonnance fiscale allemande (14 février 1924) en a réglementé les conditions d'application. — L'article de M. A. SCHWEFELBERG, *De la valorisation des dettes d'argent en Roumanie* (p. 929) tend à démontrer que les conversions établies par certaines lois récentes n'impliquent pas adhésion à un principe général de valorisation. Quant à la loi du 3 juin 1923 relative aux dettes libellées en monnaie étrangère à cours élevé, elle ne comporte que l'octroi de délais de paiement entre parties de nationalité roumaine; étrangère à toute idée de valorisation, elle ne pouvait être opposée aux créanciers étrangers qu'à la suite de conventions internationales passées avec les pays dont ils sont les ressortissants. — L'étude de M. EDMOND BARTH, *Aperçu des principaux problèmes de droit soulevés en Suisse par les fluctuations de change* (p. 938) est un exposé des décisions jurisprudentielles provoquées par la baisse des changes étrangers, ainsi que des mesures prises dans cet ordre d'idées par les autorités fédérales (Conventions germano-suisses du 6 décembre 1920 et 25 mars 1923 concernant les hypothèques-or suisses en Allemagne). — Un arrêt de principe de la Cour de cassation de France en date du 30 janvier 1923 a fixé le taux de remboursement des créances hypothécaires possédées par des Alsaciens et des Lorrains sur des immeubles sis en Alsace et en Lorraine appartenant à des sujets allemands. L'étude de M. JULES MIHURA, *La valorisation des marks en Alsace-Lorraine* (p. 952) indique les raisons qui ont déterminé la Cour suprême à donner gain de cause à la thèse des créanciers, en admettant le principe de la valorisation du mark à 1 fr. 25.

3. Revue de droit international privé.
(N° 3, 1924.)

J. CHAMPCOMMUNAL, *La condition des Russes à l'étranger, spécialement en France* (p. 321). — Nous avons signalé précédemment les études publiées sur cette question dans le *Journal du droit international*, par MM. GROUBER et TAGER, IDELSON, FREUND (voy. cette *Revue, supra*, p. 157-158). M. Champcommunal, qui en aborde l'examen à son tour, s'attache successivement à déterminer les règles applicables à la condition des Russes dans les pays qui ont refusé jusqu'à ce jour de reconnaître le Gouvernement des Soviets et dans ceux qui l'ont reconnu de fait ou de droit. Relevant les solutions admises par la jurisprudence française antérieurement à la reconnaissance du Gouvernement soviétique par la France, il souligne leur caractère artificiel et parfois même purement arbitraire. Applicable en principe dans les pays qui ont reconnu le Gouvernement des Soviets, le droit soviétique pourrait-il néanmoins y être écarté *a priori* par les tribunaux comme incompatible avec les concep-

tions fondamentales de la *lex fori* ? Avec le Dr Freund (*loc. cit.*) l'auteur combat cette thèse qui est, en effet, difficilement défendable. La tâche du juge, tâche délicate assurément, consistera à rechercher, dans chaque cas concret, la portée d'application pratique des textes de la loi soviétique : il leur refusera tout effet quand cette application est de nature à violer l'ordre public local. L'auteur examine les conséquences de cette théorie en parcourant les hypothèses les plus usuelles. Déchus de la nationalité russe, en vertu du décret du 15 décembre 1921, les réfugiés d'origine russe échappent de ce fait à l'application du nouveau Code de famille; ils seront soumis, au point de vue de leur statut personnel, à la loi de leur domicile ou, à son défaut, à celle de leur résidence. Quant aux sujets russes, qui, par suite de la reconnaissance du Gouvernement soviétique, sont soumis au contraire à la nouvelle législation, un examen du Code de famille révèle l'existence de graves conflits surtout dans les modes de dissolution du mariage : la répudiation notamment, qui met la rupture du lien lien conjugal à la discrétion de chaque époux, est nettement contraire aux principes qui sont à la base de la famille dans tous les pays à mentalité européenne. — Le droit successoral nouveau, dominé dans la législation soviétique par le principe de la vocation héréditaire de l'Etat russe, paraît devoir être écarté en bloc; le juge appliquera le régime successoral de son propre pays. — Quant aux décrets de confiscation, qui ont donné lieu, en Angleterre notamment, à des décisions judiciaires bien connues (*A. M. Luther* c. *J. Sagor & Co.*), l'auteur estime que les tribunaux d'un pays qui a reconnu le Gouvernement soviétique pourraient, malgré cette reconnaissance, leur refuser toute sanction et, en conséquence, accueillir l'action en revendication intentée devant eux par l'ancien propriétaire dépossédé. Selon lui, le but nettement politique des décrets aurait dû déterminer les juridictions anglaises à leur dénier toute autorité quelconque. Nous ne pouvons nous associer à cette manière de voir. En déclarant irrecevable l'action en revendication de la société *Aksionairnoye Obschestvo A. M. Luther*, la Cour d'appel s'est défendue expressément d'émettre une appréciation quelconque sur la justice ou la moralité du décret de confiscation; elle a constaté simplement que ce décret était l'acte d'un Gouvernement reconnu, accompli par lui dans les limites de sa souveraineté; et qu'elle ne pouvait dès lors en contester l'autorité. L'acquisition de la propriété par le défendeur était régulière au regard de la loi compétente; il y avait là un état de fait dont la Cour s'est bornée à constater l'existence. Les juges anglais ont pris grand soin de spécifier qu'une solution différente se serait imposée s'il s'était agi de faire sanctionner par les cours britanniques un rapport de droit dont l'exécution en Angleterre se serait heurtée à l'ordre public local. (Voy. notre étude : *Les Gouvernements étangers en justice*, cette *Revue*, 1922, p. 324-325.)

(A suivre.)

JEAN CH. LEROY, *La protection des appellations d'origine; application des conventions anglo-portugaises de 1914-1916* (p. 367). — L'auteur commente un arrêt du 19 octobre 1923 de la *High Court of Justice* d'Angleterre condamnant, sur la base du traité anglo-portugais de 1914, la désignation « Tarragona Port ». Il souligne, une fois de plus, la nécessité d'accords internationaux destinés à protéger les appellations d'origine contre une concurrence déloyale. On peut se rallier à son point de vue, tout en observant que l'existence de garanties indiscutables de protection à l'intérieur est une condition essentielle de tout régime de protection internationale.

Relevons encore dans ce numéro les notices de MM. A. COHEN, sur *L'Exécution des jugements étrangers en Turquie* (p. 434); G. FORSSIUS sur *La nouvelle législation en matière de nationalité dans les pays scandinaves, notamment en Suède* (p. 443); J. P. NIBOYET sur *La nouvelle loi sur le recrutement du 1er avril 1923 et le droit international privé.*

CH. D. V.

II. — REVUES DE LANGUE ANGLAISE.

The American Journal of international law.
(Vol. 18, octobre 1924.)

CHARLES DENBY, *Extraterritoriality in China* (p. 667). — Le problème posé par la suppression de l'exterritorialité en Chine a fait l'objet récemment de nombreuses publications. Prévue par une résolution votée par la Conférence de Washington sur la limitation des armements (1921), cette suppression se trouve ajournée *sine die* du fait de l'insuffisance manifeste, reconnue par le Gouvernement chinois lui-même, des réformes introduites jusqu'à ce jour dans l'organisation législative et judiciaire de la République. Tant que perdure l'état de choses actuel le maintien des privilèges de l'extraterritorialité est impérieusement commandé par l'intérêt des étrangers établis en Chine. L'auteur reconnaît toutefois que la multiplicité des juridictions étrangères et la diversité des codes applicables devant elles causent aux Chinois un préjudice sérieux.

N. WING MAH, *Foreign jurisdiction in China* (p. 676). — L'auteur retrace les origines historiques des traités qui imposèrent à la Chine le régime de l'extraterritorialité juridictionnelle. Sans nier les services qu'ont pu rendre dans le passé les juridictions étrangères, non plus que l'existence

34. — *Stato e Territorio*, par DONATO DONATI. Rome, Athenaeum, 1924.

L'auteur résout le problème des rapports entre l'Etat et le territoire par une distinction fondamentale entre le point de vue du droit international et celui du droit interne. Du premier de ces points de vue, le territoire constitue, non un élément, mais un objet de la souveraineté; l'auteur rejette nettement les théories récentes qui, niant la souveraineté territoriale ne voient dans le territoire qu'une limite à la souveraineté exclusive de l'Etat sur les personnes; d'un examen approfondi il conclut que les rapports entre l'Etat et le territoire sont aujourd'hui encore, au point de vue international, conçus comme ils l'étaient à l'époque médiévale. Sous le rapport du droit interne le territoire considéré dans son ensemble n'est pas un objet de souveraineté mais « l'objet commun de la liberté de l'Etat et de ses sujets ». Au contraire, on peut admettre un droit interne de souveraineté sur certaines zones, le titulaire de ce droit étant alors l'Etat personnifié dans un de ses organes. L'auteur envisage ensuite les droits des sujets sur les autres zones dans leurs rapports avec les droits de l'Etat. Le dernier chapitre de l'ouvrage est consacré à l'étude des répercussions que la solution admise en droit international peut avoir sur le droit interne, et vice versa. Il n'est guère possible d'entrer ici dans l'examen de ces problèmes de pure théorie juridique. Bornons-nous à souligner que les thèses avancées par l'auteur intéressent non seulement le droit public interne et international, mais aussi quelques-unes des notions fondamentales du droit privé.

F. D. V.

35. — ANTOINE PILLET, *Traité pratique de droit international privé*, t. II. Grenoble, Joseph Allier, et Paris, Librairie de la Société du Recueil de Sirey, 1924.

Nous avons rendu compte, lors de sa publication (voy. cette *Revue*, 1923, p. 506) du premier volume du traité magistral de M. Pillet. Le deuxième tome, qui vient de paraître, achève l'ouvrage. Fruit et digne couronnement de vingt années de travail, le *Traité Pratique* trouvera sa place désormais dans toute bibliothèque à côté des *Principes* publiés en 1903.

Faisant suite aux développements du premier tome consacrés à la matière des biens, le deuxième volume s'ouvre par deux chapitres très étudiés, qui traitent respectivement de la propriété littéraire et artistique et de la propriété industrielle. La troisième partie de l'ouvrage a pour objet l'étude des obligations conventionnelles (chapitres XXII à XXVII) et des obligations non conventionnelles (chap. XXVIII).

Partant du principe que la matière des obligations conventionnelles en droit international privé relève, d'une part, de la volonté des parties,

de l'autre de lois prohibitives ou impératives qui limitent la libre expression de cette volonté, l'auteur en répartit l'étude entre divers chapitres qui successivement traitent du principe de l'autonomie des volontés, des conflits entre lois facultatives, de la détermination de la loi compétente en matière de lois obligatoires. On sait toutes les difficultés que soulève la solution des conflits de cette dernière catégorie. Après les avoir mises en relief par un examen des décisions jurisprudentielles, M. Pillet présente ses idées personnelles sur la question; ses développements, qui attestent une étude fouillée du sujet, abondent en vues profondes et ingénieuses. La quatrième partie traite des successions, des donations et testaments; nous y relevons notamment les pages (p. 415-424) relatives aux conflits des lois fiscales en matière successorale, droits de mutation par décès, doubles impositions. Sous le titre « Les litiges internationaux », la cinquième partie offre une étude particulièrement détaillée des difficultés soulevées par l'exécution des jugements étrangers (p. 508-774). Contrairement à l'opinion généralement admise en doctrine, M. Pillet refuse aux jugements étrangers non revêtus de l'*exequatur* tout effet quelconque, assimilant complètement sous ce rapport l'autorité de la chose jugée à la force exécutoire. Partisan du système de la revision des jugements étrangers, il défend avec beaucoup de vigueur des idées contraires à celles qui sont à la base des traités internationaux modernes relatifs à la matière. La sixième et dernière partie de l'ouvrage, consacrée au droit commercial international, comprend trois chapitres qui traitent respectivement des sociétés commerciales, de la lettre de change et de la faillite. L'auteur souligne les modifications que l'expérience de la guerre a introduites dans les notions généralement reçues en matière de nationalité des sociétés et préconise le système adopté par un arrêt de la Cour de Paris (17 déc. 1919) selon lequel « la nationalité d'une société est, en principe, celle du pays où la société s'est constituée et à la législation duquel elle a conformé ses statuts ».

Une table alphabétique, soigneusement dressée, facilite la consultation de l'ouvrage. Basé sur l'étude raisonnée des décisions jurisprudentielles, le nouveau *Traité* est appelé à rendre aux praticiens les services les plus signalés. Il ne sera pas moins utile aux progrès de l'étude scientifique de notre discipline par la lumière qu'il projette sur les vivantes réalités des relations internationales privées.

CH. D. V.

36. — VALENTINE CHIROL, *The Occident and the Orient*. Lectures on the Harris Foundation; University of Chicago Press, 1924.

Ce petit volume reproduit les conférences faites par l'auteur, durant les mois de juin et juillet 1924, à l'Université de Chicago, sous les auspices de la « Norman Wait Harris Foundation » instituée en vue de fournir à

l'opinion publique américaine toutes les informations propres à développer aux Etats-Unis une meilleure compréhension des problèmes internationaux. L'auteur, qui joint à une connaissance approfondie des pays d'Orient un rare talent d'exposition, traite successivement les questions suivantes : l'effondrement de l'empire ottoman; la situation de l'Egypte; l'expérience anglaise dans l'Inde; le régime des protectorats et des mandats; l'action du bolchévisme en Orient. Un intérêt d'actualité tout particulier s'attache aux pages que Sir Valentine Chirol consacre aux récents développements de l'indépendance égyptienne; son jugement pondéré aide à comprendre les tragiques événements qui se sont déroulés depuis. Non moins intéressant est le chapitre qui traite de la propagande bolchéviste et de l'action dissolvante qu'elle a exercée au cours de ces dernières années sur les relations entre les puissances occidentales et les pays d'Orient.

CH. D. V.

37. — PRIOU (JEAN), *Le territoire de la Sarre. Etudes politiques et économiques.* Deuxième édition, revue et corrigée. Berger-Levrault, éditeurs, Nancy-Paris-Strasbourg, 1923, 223 pages; 12 francs.

M. Priou n'a apporté que peu de changements à la première édition de son étude. Il a corrigé quelques erreurs qui lui avaient été signalées et mis à jour les statistiques et les listes de documents. Il n'avait pas à modifier autrement un travail excellent, fruit de plusieurs enquêtes directes et rédigé avec un remarquable souci d'exactitude. Le territoire de la Sarre est, comme le dit M. Priou dans son Introduction, « une curiosité du droit international ». A ce titre le régime auquel il est soumis offre un vif intérêt pour les juristes. Mais ce territoire est aussi, « un tonneau de poudre au milieu de l'Europe », comme le dit ailleurs M. Priou. C'est un de ces nombreux foyers de querelles que les auteurs du traité de Versailles ont créés en Europe. Tout ce qui se passe dans la Sarre peut avoir une répercussion sur les relations entre les puissances. Il est donc indispensable aux hommes politiques de connaître l'organisation de ce territoire.

M. Priou a pris la peine de la leur exposer avec clarté. Ils peuvent en toute confiance le prendre pour guide.

C. D. L.

38. — MONDAINI (GENNARO), professeur à l'Université de Rome, *Manuale di storia e legislazione coloniale del regno d'Italia.* Parte II : Legislazione, VII-228 pages. Roma, Attilio Sampaolesi, 1924.

Le professeur Mondaini bien connu de tous les colonistes par ses travaux sur les Etats-Unis et sur la colonisation italienne et étrangère

comble un vide regrettable dans la littérature scientifique en publiant un manuel d'histoire et de législation coloniales du royaume d'Italie. Le second volume seul a paru : il est consacré à la législation. Le premier volume contiendra, nous le supposons, l'exposé historique annoncé dans ce titre. Il n'y a cependant sur ce point aucune indication dans la préface du volume que nous avons sous les yeux.

La matière législative concernant les colonies est aussi abondante en Italie que chez les autres puissances coloniales.

Elle est, dit l'auteur, d'une « prolificità infine ». Plus loin il la qualifie de « mastodontico materiale ». Pour la faire tenir au complet dans un volume maniable, il a dû user d'un texte compact et rejeter dans des notes étendues, imprimées en très petits caractères, la majeure partie des renseignements sur les dispositions législatives abrogées qu'il est utile de connaître pour comprendre la législation actuelle. Malgré ces artifices, il a été obligé de ne donner qu'un résumé succinct de beaucoup de dispositions.

Le volume est divisé en six sections. La première décrit l'organisation de l'administration centrale et des organes coloniaux dans la métropole, la seconde est consacrée à l'organisation de l'Erytrée, la troisième à celle du Somaliland, la quatrième à celle de la Libye, la cinquième aux colonies de la mer Egée et à la concession de Tien-Tsin. Le plan de chacune des sections est identique, ce qui facilite les recherches.

On regrette que l'auteur n'ait pas terminé son œuvre par une vue générale de l'organisation coloniale italienne où il aurait mis en lumière les caractères généraux de cette organisation, ceux qui sont communs à toutes les colonies. Peut-être placera-t-il ce chapitre dans le premier volume.

En résumé l'ouvrage de Mondaini constitue un excellent instrument de travail dont ne pourra se passer aucune personne s'occupant de questions coloniales.

CH. DE LANNOY.

39. — *Leading Cases on international law*, par PITT COBBETT, professeur à l'Université de Sydney; 4e édit. par M. HUGH H. L. BELLOT. Deux vol. in-8°; Londres, Sweet and Maxwell, 1922-1924.

Adapter aux enseignements de la grande guerre et des années troublées qui l'ont suivie l'ouvrage si justement réputé de Pitt Cobbett, autrefois professeur à l'Université de Sydney, était une tâche aussi urgente que délicate à remplir. La nouvelle édition comporte, comme la troisième, deux volumes, dont le premier, consacré à la paix, a paru en 1922, tandis que le deuxième, qui traite de la guerre et de la neutralité, porte la date de février 1924. De façon générale, l'éditeur n'a guère apporté de

changements au texte du premier volume; il s'est borné çà et là à compléter les notes sur quelques points de détail. Pour le deuxième volume, il a suivi une méthode toute différente; des développements nouveaux, appuyés sur des décisions empruntées à la pratique judiciaire de la grande guerre, ont mis l'ouvrage au courant des plus récentes transformations du droit international. Notons dans cet ordre d'idées la relation de décisions nouvelles : en matière de nationalité, *Schaffenius v. Goldberg;* caractère ennemi : *Daimler Co. Ltd v. Continental Tyre and Rubber Co.;* effets de la guerre sur les personnes et sur la propriété ennemie: *Porter v. Freudenberg; in re Ferdinand, ex-tsar of Bulgaria;* organisation et pouvoirs des cours de prises : *The Zamora, The Möwe, The Marie Glaeser;* neutralité dans la guerre maritime : *The Appam;* transport de propriété ennemie à bord de navires neutres : *The Miramichi;* théorie du voyage continu : *The Kim, The Alfred Nobel, etc.;* représailles dans la guerre maritime : *The Stigstad, The Leonora.* L'exposé des règles suivies par les puissances alliées dans la guerre maritime était rendu particulièrement difficile par suite de leurs changements d'attitude à l'égard de la Déclaration de Londres; malgré l'abandon complet de la Déclaration après deux années d'application, l'éditeur a bien fait de lui faire une place dans ses notes et commentaires. Il faut en dire autant des prescriptions édictées par les soi-disant ordonnances de représailles : elles renferment, en dépit de leur titre, bien des dispositions commandées par les exigences modernes de la guerre maritime.

CH. D. V.

40. — *Précis de droit international privé;* t. I : *Les notions fondamentales du droit international privé,* par P. ARMINJON, juge au tribunal mixte du Caire, professeur honoraire à l'Ecole royale de Droit du Caire. Paris. Dalloz, 1925 (247 p.).

Il n'est sans doute aucune branche du droit dont la synthèse offre autant de difficultés que le droit international privé. Par son originalité, par sa parfaite indépendance vis-à-vis de l'*opinio communis* et la vigueur de sa conception, l'œuvre de M. Arminjon possède toutes les qualités qui rendent utile et féconde une telle revision d'ensemble des notions fondamentales de cette science.

Dégageons dès l'abord le trait le plus saillant de la théorie de l'auteur : c'est la substitution de la notion du système juridique à celle de la souveraineté comme fondement de la théorie générale du droit international privé. Dans notre Europe contemporaine, où les lois de chaque pays sont l'émanation de la puissance souveraine de l'Etat, il semble que toute application d'une loi étrangère puisse être considérée comme une reconnaissance de la souveraineté de l'Etat auquel cette loi doit son origine; en sorte que le juge, appelé à faire un choix entre deux lois, parait

par le fait même appelé à départager la compétence de deux souverainetés. Cette conception est jugée trop étroite par l'auteur à la fois, si je puis m'exprimer ainsi, dans le temps et dans l'espace. Des questions dites « conflits de lois » ont surgi de tout temps entre des systèmes juridiques qu'il est impossible de fonder sur aucune organisation étatique souveraine : par exemple, entre les coutumes des anciennes provinces françaises. Le même phénomène s'observe aujourd'hui partout où, dans un même cadre politique, coexistent plusieurs communautés régies par des droits différents : telles sont, par exemple, les communautés islamiques, orthodoxes, arméniennes, etc. qui vivent côte à côte en Egypte.

Une théorie véritablement générale exige donc une base plus large. Celle-ci nous est fournie par la notion du système juridique, dont voici la définition que nous donne M. Arminjon : « Un groupement de personnes unies par une règle juridique qui ordonne les principaux éléments de leur vie sociale et habituellement, en outre (ce caractère n'est pas essentiel) par des institutions juridictionnelles et administratives. » Le droit international privé contient les règles qui déterminent, en cas de doute, le rattachement à l'un ou à l'autre système en présence.

Du point de vue d'une représentation adéquate et générale de la matière de conflits de lois, cette conception, qui paraît avoir été suggérée à l'auteur par sa profonde connaissance du régime juridique actuel du Proche-Orient, constitue un progrès difficilement contestable. Mais il pourrait aussi sembler qu'elle soit de peu d'intérêt pour nos pays occidentaux où, comme nous l'avons observé, les divers systèmes juridiques coïncident avec des organisations étatiques souveraines. Cela serait vrai seulement si la doctrine ne s'était point efforcée de tirer de la notion de souveraineté et du respect mutuel que se doivent les souverainetés le fondement même du droit international privé. M. Arminjon rejette absolument cette conception. Les règles de rattachement à un système juridique étranger sont exclusivement basées sur des considérations de justice et d'équité propres au système juridique où le conflit doit trouver sa solution.

La matière dite du renvoi fournit un bon exemple de l'impuissance où se trouve le principe du respect mutuel des souverainetés à résoudre quelques-unes des questions essentielles du droit international privé (v. p. 127-150). Car on ne peut appliquer la loi positive étrangère sans aller à l'encontre de la souveraineté étrangère, ni appliquer la loi positive nationale sans enfreindre la règle nationale de rattachement. Dire qu'en pareil cas le législateur étranger n'a pas voulu la mise en vigueur de sa règle de rattachement est user d'une pure fiction. Si le renvoi doit, en principe, être exclu, c'est non seulement pour ses conséquences logiques absurdes, mais à raison de la volonté du législateur qui a voulu, pour des considérations de justice et d'utilité, l'application

de la règle positive étrangère, mettant ainsi ses règles de rattachement au-dessus des règles étrangères de même nature.

Les notions de justice et d'utilité auxquelles M. Arminjon fait appel, tant pour fonder les règles de rattachement que pour justifier leur exclusion en certains cas peuvent, au premier abord, paraître assez vagues. Mais nous les verrons bientôt précisées par l'énumération des circonstances qui légitiment le rattachement d'une situation ou d'un rapport juridique à un système étranger.

Un deuxième trait caractéristique de la méthode de M. Arminjon consiste dans la limitation stricte du droit international privé à la matière des conflits de lois, c'est-à-dire des situations qui impliquent un concours de législations ou de compétences. De là l'exclusion des questions d'acquisition, de perte ou de changement de nationalité, qui ne doivent leur introduction dans le droit international privé qu'à certains besoins de l'enseignement. Sont également étrangères à la matière, les règles qui ont pour objet de constituer, d'organiser le système juridique, de tracer son ressort, de déterminer les fonctions de ses organes, etc., dont l'application exclusive au sein du système juridique donné ne saurait soulever aucun doute.

Nous nous sommes bornés, jusqu'à présent, à dégager quelques-unes des idées essentielles qui ont guidé l'auteur dans sa synthèse du droit international privé. Passons à l'examen du plan général de l'ouvrage.

Le livre I traite dans ses deux premiers chapitres de la nature, de l'objet et de la méthode du droit international privé. En ce qui concerne la méthode, l'auteur condamne nettement les méthodes théoriques, qui cherchent, grâce à un principe fondamental généralement admis, à fonder un droit international commun supérieur aux législations particulières. C'est là, selon M. Arminjon, un objectif irréalisable. A ces méthodes, il préfère la méthode traditionnelle, essentiellement positive, basée sur l'analyse des rapports juridiques en cause.

Le 3e chapitre est consacré à l'évolution historique. Signalons en particulier une critique concise et pénétrante de la théorie des statuts dans son dernier état (p. 44 et s.), ainsi que d'excellentes pages sur le système de Savigny et sur la doctrine de Mancini.

Au livre II, l'auteur développe la notion du système juridique. Il la décompose en ses éléments essentiels (groupement de personnes, législation, autonomie) et accidentels (organisations judiciaire et administrative, territoire, organisation du système juridique en Etat). Les systèmes juridiques se classent en systèmes territoriaux et personnels suivant qu'ils ont pour sphère d'application un territoire ou seulement une collectivité de personnes. Dans les premiers les règles de rattachement sont obtenues en majeure partie de circonstances tirées du territoire; dans les seconds, de certaines qualités qui servent de base à la collecti-

vité humaine (race, allégeance à un chef, religion, etc.). D'autre part, parmi ces systèmes, il en est de simples et de complexes. Ceux-ci sont formés par la combinaison de plusieurs systèmes juridiques, tantôt territoriaux, tantôt personnels, reliés par des règles de rattachement, des règles constitutives, des institutions juridictionnelles ou administratives. Les systèmes qui les composent se complètent mutuellement, au dépens de leur autonomie. De là résultent des modifications aux règles ordinaires de rattachement; parfois un système dominant impose aux systèmes conjoints ses règles de qualification.

Le livre III est consacré aux règles de rattachement et à leurs exceptions. La définition donnée plus haut des règles de rattachement suffit à exclure toutes les règles qui ne se rapportent pas à un concours possible de législations ou de compétences juridictionnelles ou administratives. Parmi ces règles figurent celles dites constructives ou de qualification. Le problème de la qualification se pose non seulement, comme l'avait aperçu M. Bartin, en ce qui concerne les droits, mais aussi en ce qui concerne les sujets de droit, les actes et les biens. M. Arminjon montre de façon frappante la pétition de principe qui consiste à faire dépendre la qualification des règles de rattachement, celles-ci étant précisément basés sur les qualifications adoptées par le législateur. Les règles de qualification étant toujours de la compétence exclusive de la *lex fori* ne relèvent pas du droit international privé. Toute exception à ce principe doit être écartée, tant en ce qui concerne la qualification des délits. La qualification d'un système juridique étranger ne peut être prise en considération que dans deux hypothèses : lorsque cette qualification est adoptée par la volonté des parties, et, étant donné un système juridique complexe, lorsque cette qualification résulte d'un système dominant. Mais il saute aux yeux que ce ne sont point là de véritables exceptions.

Les règles de rattachement comportent deux exceptions résultant l'une du principe dit de l'ordre public international (« règles de rattachement purement national »), l'autre du cas de fraude à la loi.

La notion de l'ordre public international est d'une incertitude telle qu'elle est dénuée de toute valeur pratique. Les règles qui déterminent le rattachement exclusif de certaines situations ou de certains rapports juridiques au système de la *lex fori* ont pour fondement des considérations d'équité et d'utilité, variables à l'infini, et qu'il serait vain de tenter de ramener à un point de vue commun. Ce qu'il importe essentiellement de noter c'est qu'il n'y a de vraies règles de rattachement purement national que celles qui ont pour objet d'écarter une règle de rattachement, et qu'il est par conséquent aussi inexact qu'inutile de les invoquer en ce qui concerne les matières qui par leur nature même excluent tout concours de législations ou de juridictions : telles sont les règles

constitutives, celles de qualification, les dispositions de droit pénal, etc. L'effet des règles de rattachement purement national est toujours d'écarter une règle de rattachement pour ramener à l'application de la *lex fori*. Cette conception nous paraît plus exacte et pratiquement plus satisfaisante que celle adoptée par M. Pillet, par exemple, qui, en donnant à la notion de l'ordre public international ou territorial la valeur positive d'une règle de droit international est fatalement amené à ranger sur un même plan les cas d'exclusion des règles de rattachement et des cas d'application de ces règles (« effet réflexe de l'ordre public ». Pillet). Remarquons encore, avec l'auteur, que, contrairement à l'opinion communément admise, les règles de rattachement purement national et les règles positives qu'elles commandent ne sont pas essentiellement territoriales et peuvent se trouver dans tout système juridique territorial ou personnel.

Quant à la deuxième exception aux règles de rattachement, la fraude à la loi, elle se justifie par les même considérations d'utilité et de justice. Du reste la fraude à la loi suppose non seulement une intention frauduleuse, mais la violation effective d'une règle positive ou impérative. L'auteur écarte très justement certains cas où la fraude à la loi a été faussement invoquée : tel est celui où la naturalisation a été acquise dans le but d'obtenir un divorce interdit par la loi nationale antérieure; il y a dans ce cas seulement fraude aux droits d'un tiers et la validité de la naturalisation ne saurait être mise en question. La portée de la fraude à la loi, en tant qu'exception aux règles du rattachement, est d'ailleurs bien moindre que celle des règles du rattachement purement national, qui implique toujours le retour à la *lex fori;* la fraude à la loi se borne à faire échec à la règle *locus regit actum et,* dans une certaine mesure, à celle de l'autonomie de la volonté. Sa sanction n'est pas nécessairement la nullité; ce peut être une amende, la réduction d'un taux usuraire, etc.

Dans le dernier livre (IV) l'auteur détermine les circonstances de rattachement et les règles qui en découlent. Ces circonstances sont : 1° lien d'appartenance entre une personne physique et une collectivité formée en système juridique; 2° le pavillon; 3° le territoire; 4° le ressort du système; 5° juridictions, autorités; 6° lois pénales; 7° autonomie de la volonté; 8° système dans le ressort duquel la question doit être résolue.

Le chapitre II contient une critique de la théorie des droits acquis, inutile selon l'auteur puisqu'elle ne dispense pas de recourir aux règles de rattachement du pays où ces droits sont invoqués. Les dernières pages (ch. III) traitent du mode d'application et de l'inteprétation des lois étrangères et des traités diplomatiques. La question de l'interprétation des lois étrangères ne comporte pas de solution uniforme : le juge adoptera un interprétation conforme à la loi du pays où la loi a été édictée ou une interprétation purement objective suivant que « le rapport juridique en cause découle ou non d'un acte dont l'auteur a dû prévoir les

effets en se référant à la loi compétente telle qu'elle est appliquée dans les pays où elle a été édictée ». La même règle convient à l'interprétation des traités diplomatiques.

Souhaitons, en terminant cette analyse de voir bientôt paraître la suite de ce précis qui mérite dès à présent d'être compté au nombre des œuvres les plus originales de la littérature juridique de ces dernières années.

FERNAND DE VISSCHER.

41. — *Syrie et Palestine*, par PAUL PIC, professeur à l'Université de Lyon, avec préface du général GOURAUD. Paris, Champion, 1924 (173 p.).

Dans cet élégant petit volume, illustré de dessins originaux de G. A. Pic, l'auteur s'est proposé de caractériser le régime du mandat sous lequel sont aujourd'hui placées la Syrie et la Palestine, d'en montrer le fonctionnement pratique et de décrire l'œuvre accomplie jusqu'à ce jour dans ces régions tant par la Grande-Bretagne que par la France. L'analyse juridique du régime du mandat, sous ses diverses modalités, amène l'auteur à établir certaines distinctions très exactes entre ce régime et celui du protectorat, qui indique des droits exclusifs au profits de l'Etat protecteur. Un chapitre spécial est consacré au fonctionnement de la justice, de l'enseignement et des œuvres d'assistance et de prévoyance sociale en Syrie. L'ouvrage contient en annexe le texte complet des mandats français pour la Syrie et le Liban et britannique pour la Palestine.

F. D. V.

42. — *La théorie de la personnalité morale et son application au droit français*, par LÉON MICHOUD, 2e édition par L. TROTABAS, docteur en droit. Paris, Librairie générale de droit, 1924, 2 vol. (513 et 527 p.).

L'ouvrage fondamental de L. Michoud, depuis longtemps épuisé en librairie, reparaît aujourd'hui sous une forme qui, sans altérer en rien le texte de l'auteur, le remet en contact avec la législation, la doctrine et la jurisprudence la plus récente. Les notes, très nombreuses et importantes de l'éditeur, M. Trotabas, permettent de suivre le développement des idées juridiques depuis la première publication de l'ouvrage (1906-1909) et de mesurer l'influence profonde exercée par Michoud sur les conceptions actuelles. L'éditeur a soigneusement complété les références et, par une innovation heureuse, a multiplié les renvois, assurant ainsi une consultation plus facile de l'ouvrage. Toutes les additions au texte original sont placées entre crochets.

F. D. V.

TABLE DES MATIÈRES

CONTENUES

DANS LE CINQUIÈME VOLUME DE LA TROISIÈME SÉRIE

51e ANNÉE — 1924

N° 1-2

Pages.

Les rapports entre le pacte de la Société des Nations et le projet de Traité d'assistance mutuelle, par R. ERICH 1

Le régime nouveau des Détroits (2e partie), par FERNAND DE VISSCHER . . . 13

Les zones franches autour de Genève, par le Dr J. PAULUS 58

Le procès des déportés belges contre le Reich allemand, par JACQUES PIRENNE . 102

Les séquestres de guerre en Grèce et en Turquie et leurs effets internationaux, par C.-G. TENEKIDÈS 117

ACTUALITÉS :

1 *L'affaire de Javorina devant la Cour permanente de justice internationale*, par PAUL DE VINEUIL 130

2. *La compétence « forum contractus » sous le régime établi par la Convention franco-belge du 8 juillet 1899*, par ALBERT LUYSSEN . . . 142

REVUE DES REVUES :

1. *Revues de langue française* 154

2. *Revues de langue anglaise* 159

3. *Revues de langue italienne*. 161

4. *Revues scandinaves* 163

NOTICES BIBLIOGRAPHIQUES 166

DOCUMENTS :

1. *Le projet de Traité d'assistance mutuelle* 176

2. *Cour permanente de justice internationale*. Avis consultatif n° 8 : affaire de Javorina (6 décembre 1923) 182

N° 3

Pages

L'interprétation du Pacte au lendemain du différend italo-grec, par CHARLES DE VISSCHER 213

Essai sur la condition juridique internationale des aéronefs, pa. ROBERT HOMBURG. 231

L'hospitalité aux prises neutres, par le Baron L. DE STAEL-HOLSTEIN 241

Le conflit entre le Danemark et la Norvège concernant le Groenland, par FREDE CASTBERG 252

ACTUALITÉS :

1. *Projet de conventions portant institution de commissions de conciliation entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède*, par CH. DE VISSCHER 268
2. *L'incertitude et la complexité du droit américain et la création de l' « American Law Institute »*, par MARCEL DE GALLAIX 273
3. *La dernière phase de l'affaire de Javorina*, par PAUL DE VINEUIL . . 282

REVUE DES REVUES :

1. *Revues de langue française* 287
2. *Revues de langue anglaise* 292

NOTICES BIBLIOGRAPHIQUES 296

DOCUMENTS :

Le nouveau projet américain d'un traité général de désarmement et de sécurité. 304

Draft Treaty of Disarmament and Security 305

N° 4-5

Arbitrage et justice, par PHILIP MARSHALL BROWN. 317

Etude de droit international privé fluvial, par J.-P. NIBOYET 333

L'interprétation du Pacte au lendemain du différend italo-grec (2e partie), par CHARLES DE VISSCHER 377

La mer territoriale, par le Dr J. PAULUS 397

La sanction du droit des gens et la force obligatoire des traités, par J. WHITLA STINSON. 425

ACTUALITÉS :

1. *Les précédents de l'emprunt accordé par la Société des Nations à l'Autriche*, par HENRI HAJNAL. 442

Pages.

2. *La protection des minorités*, par J. FOUQUES DUPARC 453

3. *Le XXXIIIe Congrès de l'Association du Droit international* (International Law Association) à Stockholm, par W. A. RUTGERS . . . 460

REVUE DES REVUES :

1. *Revues de langue française* 469
2. *Revues de langue anglaise* 475
3. *Revues de langue italienne* 480
4. *Revues de langue allemande* 484
5. *Revues de langue japonaise* 487

NOTICES BIBLIOGRAPHIQUES 489

Avis 499

DOCUMENTS :

Protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux. . . 500

N° 6

Le Protocole de Genève, par R. ERICH. 509

Les « Amendements japonais » au Protocole de Genève, par le Dr ADATCI . . 544

Quelques remarques sur le Protocole de Genève, par le Dr HANS WEHBERG . . 548

Le conflit anglo-égyptien et la Société des Nations, par CHARLES DE VISSCHER . 564

L'organisation du statut de la zone de Tanger, par ROBERT RUZÉ 590

Le régime scandinave des eaux littorales, par le Baron L. DE STAËL-HOLSTEIN . 630

La convention générale des ports maritimes, par JEAN HOSTIE 680

REVUE DES REVUES :

1. *Revues de langue française* 709
2. *Revues de langue anglaise* 715

NOTICES BIBLIOGRAPHIQUES 719

TABLE DES MATIÈRES 730

TABLE ALPHABÉTIQUE DES NOMS D'AUTEURS [1].

MM.

ADATCI (D.). Art. p. 544.

BROWN (Philip Marshall). Art., p. 317.

CASTBERG (Frede). Art., p. 252.

C. D. L. Bibl., p. 493, 722.

DE LANNOY (Ch.). Bibl., p. 722.

DE VISSCHER (Charles). Art., p. 213, 377, 564; Act., p. 268; R. des R., p. 154, 287, 469, 475, 709, 715; Bibl., p. 296, 489, 490, 491, 494, 720, 721, 723.

DE VISSCHER (Fernand). Art., p. 13; R. des R., p. 159, 161, 292, 480, 484; Bibl., p. 166, 167, 168, 169, 173, 301, 302, 719, 724, 729.

ERICH (R.). Art., p. 1, 509.

FOUQUES DUPARC (J.). Act., p. 453.

GALLAIX (Marcel de). Act., p. 273.

G. C. Bibl., p. 170.

HAJNAL (Henri). Act., p. 442.

HOMBURG (Robert). Art., p. 231.

H. M. Bibl., p. 298.

HOSTIE (Jean). Art., p. 680.

MM.

H. V. Bibl., p. 297, 301.

L. DE M. Bibl., p. 497.

LUYSSEN (Albert). Act., p. 142.

NIBOYET (J.-P.). Act., p. 333.

PAULUS (Dr J.). Art., p. 58, 397.

PIRENNE (Jacques). Art., p. 102.

POLITIS (N.). Bibl., p. 174.

RUTGERS (W.-A.). Act., p. 460.

RUZÉ (Robert). Art., p. 590.

S. Bibl., p. 494, 496.

SAKAMOTO (T.). R. des R., p. 487.

STAËL-HOLSTEIN (Baron L. de). Art., p. 241, 630.

STEELS (J.). Bibl., p. 169, 170, 171, 172, 296, 299, 300, 495, 496.

STINSON (J. Whitla). Art., p. 425.

TENEKIDES (C.-G.). Art., p. 117.

UNDÉN (Osten). R. des R., p. 163.

V. Bibl., p. 491.

VINEUIL (Paul de). Act. p. 130, 282.

WEHBERG (Hans). Art., p. 548.

(1) Dans cette table, Art. signifie *Article*; Act., *Actualités*; Nécr., *Nécrologie*; R. des R., *Revue des Revues*; N., *Note* ou *Notice*; Bibl., *Notices bibliographiques*.

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES

CONTENUES DANS LE

CINQUIÈME VOLUME DE LA 3e SÉRIE. — 51e ANNÉE, 1924.

Par LÉON DEVOGEL, Directeur au Ministère des Affaires étrangères.

N. B.— Les noms imprimés en *caractères italiques* en tête des rubriques sont ceux des auteurs d'articles parus dans ce volume. Les noms imprimés en PETITES CAPITALES à la fin des rubriques sont ceux des auteurs soit d'articles de fond, soit d'ouvrages dont il est rendu compte et où est traitée la matière qui fait l'objet de la rubrique. En outre, les notices bibliographiques font ci-après l'objet d'une table spéciale, par noms d'auteur des ouvrages dont il a été rendu compte (1).

A

Pages.

Académie de droit international (L') en 1923 et avant. — E.-N. KLEFFENS. — Bibl. J. STEELS 496

Aland (Une page inédite de l'histoire moderne du problème baltique. Les îles d') et le mémorandum de Saint-Pétersbourg du 23 avril 1908. — Bon M. DE TAUBE (Revue générale de droit international public, nos 5 et 6, 1923, p. 556). — R. des R. CH. D. V. . 157

Id. (La décision de la Société des Nations concernant les îles d'). — H.-A. COLYN. — Bibl. F. D. V. 166

Allemagne. — V. *Colons allemands.*

Id. — V. *Dantzig.*

Id. — V. *Dawes.*

Id. — V. *Déportés belges.*

Id. — V. *Droit public allemand.*

Id. — V. *Guerre de 1914-1918.*

Id — V. *Prises maritimes.*

Id. — V. *Sarre.*

Allemagne occupée. — V. *Rhénanie.*

Id. — V. *Ruhr.*

Alsace-Lorraine. — V. *Valorisation.*

American Law Institute (L'incertitude et la complexité du droit américain et la création de l'). — MARCEL DE GALLAIX. 273

Amérique centrale (Notice sur la deuxième conférence de la paix de l'). — (Rivista di diritto internazionale, 1924, fasc. 2-3). — R. des R. F D. V. 483

(1) ABRÉVIATIONS : Bibl. = Notice bibliographique ; R. des R. = Revue des Revues.

Pages.

Angleterre. — Le conflit anglo-égyptien et la Société des Nations. — CHARLES DE VISSCHER 564

Id. — V. *Annexion.*

Id. — V. *Appellations d'origine.*

Id. — V. *Droit anglo-américain.*

Id. — V. *Droit international privé.*

Id. — V. *Empire britannique.*

Id. — V. *Soviets.*

Id. — V. *Traités.*

Annexion. — State succession in matters of tort : transmission à l'Etat annexant des responsabilités encourues du chef d'un délit de droit international commis par l'Etat annexé. Litige anglo-américain à propos d'un déni de justice devant les tribunaux de la République sud-africaine. — Sir CECIL-J.-P.-B. HURST (The British Year Book of international law, 1924, p. 163). — R. des R. CH. D. V. 480

Id. — V. *Succession d'Etat à Etat.*

Annuaire Grotius pour 1924. — Bibl. F. D. V. 301

Annulation des contrats d'avant-guerre. — V. *Contrats d'avant guerre.*

Appellations d'origine (La protection des). — Application des conventions anglo-portugaises de 1914-1916. — JEAN-CH. LEROY (Revue de droit international privé, n° 3, 1924, p. 367). — R. des R. CH. D. V. 715

Arabes (Régions). — V. *Capitulations.*

Arbitrage. — Etude sur la décision arbitrale intervenue entre les Etats-Unis et la Norvège en 1922 devant la Cour permanente d'arbitrage de la Haye concernant l'indemnité à payer par le Gouvernement américain à des armateurs norvégiens par suite de la réquisition en 1917 de navires en construction sur des chantiers américains. — J. BREDEL (Tidskrift för Retsvidenskap, 1922, pp. 1-45). — R. des R. F. D. V. 164

Id. et justice. — PHILIP MARSHALL BROWN 317

Id. — La justice internationale. — N. POLITIS. — Bibl. CH. DE VISSCHER. 489

Id. — National security and international arbitration. — C.-G. FENWICK (The American Journal of international law, vol. 18, octobre 1924, p. 777). — R. des R. CH D. V. 718

Id. — V. *Annexion.*

Id. — V. *Protocole.*

Arbitrages. — V. *Dommages indirects.*

Pages.

Armateur (Responsabilité de l') 359

Arménie. — La Société des Nations et les puissances devant le problème arménien. — ANDRÉ MANDELSTAM (Revue générale de droit international public, 1923, n° 5 et 6, p. 414). — R. des R. CH. D. V. 156

Armoiries (Droit des). — V. *Héraldique*.

Assistance mutuelle. — V. *Traité d'assistance mutuelle*.

Id. — V. *Traité général de désarmement et de sécurité*.

Association de droit international. — V. *International law Association*.

Assurances (Des sociétés étrangères d') en France. — Conditions auxquelles elles sont admises à y exercer leurs droits. — CH. LYON-CAEN (Journal du droit international, n° 3, mai-juin 1924, p. 585). — R. des R. CH. D. V. 474

Assurances fluviales. 371

Autriche (Les précédents de l'emprunt accordé par la Société des Nations à l'). — HENRI HAJNAL 442

Id. — V. *Nationalité*.

Avarie grosse 463, 467

B

Baltique. — V. *Aland*.

Belgique. — V. *Déportés belges*.

Id. — V. *Forum contractus*.

Id. — V. *Nationalité*.

Bolchévisme. — V. *Soviets*.

Brown (*Philip Marshall*). — Arbitrage et justice 317

Bulgarie. — V. *Minorités*.

Bureau international du travail. — Série législative, t. II, 1921. — Bibl. H. V. 301

C

Cable Act. — V. *Nationalité*.

Capitulations. — Contribution à l'étude du régime post-capitulaire. — C.-G. TENEKIDÈS (Journal du droit international, mars-avril, 1924, p. 339). — R. des R. CH. D. V. 290

Id. (L'extinction des) en Turquie et dans les régions arabes. — HABIB ABI-CHAHLA. — Bibl. V. 491

Id. — V. *Exterritorialité*.

Pages.

Carélie orientale. — The question of East Carelia. — THORSTEN KALIJARVI (The American Journal of international law, janv. 1924, pp. 93-97). — R. des R. F. D. V. 161

Castberg (Frede). — Le conflit entre le Danemark et la Norvège concernant le Groenland 252

Cession. — V. *Grèce*.

Id. — V. *Succession d'Etat à Etat*.

Change (La détermination de la monnaie de paiement, la clause de « paiement-or » et le problème du). — J. PERROUD (Journal du droit international, n° 3, mai-juin 1924, p. 628). — R. des R. CH. D. V. 475

Id. (Aperçu des principaux problèmes de droit soulevés en Suisse par les fluctuations de). — EDMOND BARTH (Journal du droit international, nos 4-5, 1924, p. 938). — R. des R. CH. D. V. 713

Id. — V. *Moratoire*.

Id. — V. *Valorisation*.

China. — V. *Trent*.

Chine — V. *Exterritorialité*.

Clause compromissoire (La) dans les rapports de commerce internationaux. — J. HAMEL (Revue de droit international privé, 1922-1923, n° 4, p. 721). — R. des R. CH. D. V. 291, 472

Codification du droit international. — The codification of international law. Some preliminary queries. — HENRY-G. CROCKER (The American Journal of international law, janv. 1924, pp. 38-55). — R. des R. F. D. V. 159

Id. — The codification of international law. — JAMES BROWN SCOTT (The American Journal of international law, avril 1924, p. 260). — R. des R. F. D. V. 294

Id. — The codification of international law. — P.-J. BAKER (The British Year Book of international law, 1924, p. 38). — R. des R. CH. D. V. 478

Coercition (Les mesures de) entre membres de la Société des Nations envisagées spécialement au point de vue américain. — A. GUANI (Revue générale de droit international public, nos 3-4, mai-août 1924, p. 285). — R. des R. CH. D. V. 471

Colonisation. — V. *Mandat*.

Colonisation italienne. — Manuale di storia e legislazione coloniale del regno d'Italia. Parte II : Legislazione. — GENNARO MONDAINI. — Bibl. CH. DE LANNOY 722

Id. — V. *Lybie*.

Pages.

Colons allemands en Pologne. — HUGH-H.-L. BELLOT (Journal du droit international, mars-avril 1924, p 321). — R. des R. CH. D. V. 289

Commissions de conciliation. — Il nuovo procedimento conciliativo delle controversie internazionali. — BORSI (Rivista di diritto internazionale, 1924, fasc. 1, pp. 3-25). — R. des R. F. D. V. . 161

Id. Projet de conventions portant institution de) entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède. — CHARLES DE VISSCHER 268

Communications. — V. *Ports.*

Id. — V. *Transports internationaux.*

Compétence « forum contractus ». — V. *Forum contractus.*

Conciliation. — V. *Commissions de conciliation.*

Conférence de Londres. — V. *Dawes.*

Conférence internationale de la Croix-Rouge (Communication concernant la XIe) à Genève, du 28 août au 1er septembre 1923. — ROBERT RUZÉ (Revue générale de droit international public, n° 5, septembre-octobre 1924). — R. des R. CH. D. V. . . 710

Conseil d'Etat — V. *Nationalité.*

Constitution de Weimar. — V. *Droit public allemand.*

Contrat collectif du travail. — V. *Syndicalisme.*

Contrat d'affrètement 362

Contrats d'avant-guerre (sur la portée de l' « annulation » des) édictée par l'article 299, littéra *a* du traité de Versailles. — GILBERT GIDEL (Journal du droit international, janv.-fév. 1924, p. 63). — R. des R. CH. D. V. 158

Contrôle international des finances. — Les précédents de l'emprunt accordé par la Société des Nations à l'Autriche. — HENRI HAJNAL 442

Convention de Lausanne concernant le régime des Détroits, signée le 24 juillet 1923. — Le régime nouveau des Détroits. — FERNAND DE VISSCHER 13

Id. — V. *Détroits.*

Convention franco-belge du 8 juillet 1899. — V. *Forum contractus.*

Convention de la Haye. — V. *Mariage.*

Corfou (La violation de la neutralisation de l'île de) par les forces italiennes.— QUINCY WRIGHT (The American Journal of international law, janv. 1924). — R. des R. F. D. V. 161

Id. — Notice sur l'affaire de Janina-Corfou. — DAVID JAYNE HILL (The American Journal of international law, janv. 1924, pp. 98-104). — R. des R. F. D. V. 161

Pages.

Corfou. — L'interprétation du Pacte au lendemain du différend italo-grec. — CHARLES DE VISSCHER. 213, 377

Id. — L'incident de Janina entre la Grèce et l'Italie. — K. STRUPP (Revue générale de droit international public, nos 3-4, mai-août 1924, p. 255). — R. des R. CH. D. V. 470

Id. — Opinion of Commission of jurists on Janina-Corfu affair. — QUINCY WRIGHT (The American Journal of international law, no 3, juillet 1924, p. 536). — R. des R. CH. D. V. 477

Id. (Etude sur l'incident italo-grec et l'occupation de) suivie des documents. — (Rivista di diritto internazionale, 1924, fasc. 2-3). — R. des R. F. D. V. 483

Id. (L'interprétation de l'article 12 du Pacte de la Société des Nations, à propos de l'incident de). — TACHI (Revue diplomatique, nos 459 et 463). — R. des R. T. SAKAMOTO 487

Id. — V. *Pacte de la Société des Nations.*

Cour internationale permanente en matière civile 467

Cour permanente de justice internationale (L'affaire de Javorina devant la). — PAUL DE VINEUIL 130

Id. — Les bases juridiques de la question de Javorina. — JEAN KROMAR (Revue générale de droit international public, 1923, nos 5 et 6, p. 402). — R. des R. CH. D. V. 156

Id. — The second year of the permanent court of international justice. — MANLEY O. HUDSON (The American Journal of international law, janv. 1924, pp. 1-37). — R. des R. F. D. V. 159

Id. (La procédure devant la). — La Corte permanente di giustizia internazionale. — G. SALVIOLI (Rivista di diritto internazionale, 1924, fasc. 1-3, pp. 112-140 et pp. 272-324). — R. des R. F. D. V. 163, 482

Id. — Quatrième session (extraordinaire). Avis consultatif no 8. Affaire de Javorina. 182

Id. — La dernière phase de l'affaire de Javorina. — PAUL DE VINEUIL 282

Id. — The international Court. Addresses delivered december 29, 1923, before the Chicago Council on foreign relations. — EDWIN BORCHARD and MANLEY HUDSON. — Bibl. J. STEELS . 296

Id. — Arbitrage et justice. — PHILIP MARSHALL BROWN 317

Id. — V. *Colons allemands.*

Croix-Rouge. — V. *Conférence internationale de la Croix-Rouge.*

D

Danemark. — V. *Commissions de conciliation.*

Id. — V. *Groenland.*

Pages.

Dantzig (The free city of). — MALCOLM M. LEWIS (The British Year Book of international law, 1924, p. 89). — R. des R. CH. D. V. . . 479

Dawes (The) report on German reparation payments. — GEORGE - A. FINCH (The American Journal of international law, n° 3, juillet 1924, p. 419) — R. des R. CH. D. V. 476

Id. (The London Conference on the application of the) plan. — GEORGE-A. FINCH (The American Journal of international law, vol. 18, octobre 1924). — R. des R. Ch. D. V. 716

De Gallaix (*Marcel*). — L'incertitude et la complexité du droit américain et la création de l' « American Law Institute ». 273

Id. — V. *Stinson.*

De Paepe. — V. *Forum contractus.*

Déportés belges (Le procès des) contre le Reich allemand. — JACQUES PIRENNE 102

Dépréciation monétaire. — V. *Change.*

Id. — V. *Moratoire.*

Id. — V. *Valorisation.*

Désarmement. — V. *Protocole.*

Id. — V. *Traité général de désarmement et de sécurité.*

De Staël-Holstein (Baron *L.*) — V. *Staël-Holstein.*

Détroits (Le régime nouveau des). — Convention de Lausanne concernant le régime des Détroits, signée le 24 juillet 1923. — FERNAND DE VISSCHER 13

Id. (La question des) et la Convention de Lausanne. — ANTOINE ROUGIER (Revue générale de droit international public, n° 5, septembre-octobre 1924, p. 309). — R. des R. CH. D. V. 709

De Vineuil (*Paul*). — V. *Vineuil.*

De Visscher (*Charles*). — L'interprétation du Pacte au lendemain du différend italo-grec 213, 377

Id. — Projet de conventions portant institution de Commissions de conciliation entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède 268

Id. — Le conflit anglo-égyptien et la Société des Nations 564

De Visscher (*Fernand*).— Le régime nouveau des Détroits. Convention de Lausanne concernant le régime des Détroits, signée le 24 juillet 1923 13

Différend italo-grec. — V. *Corfou.*

Diplomatie. — A guide to diplomatic practice. — ERNEST SATOW. — Bibl. J. STEELS 172

Pages.

Diplomatie (Wörterbuch des Völkerrechts und der). — Ouvrage commencé sous la direction de HATSCHEK, continué par KARL STUPP. T. I : Livraisons 5-10. T. II : Livraison 7. — Bibl. S. 497

Id. — Reorganization and improvement of the foreign service. — J. W. GARNER (The American Journal of international law, vol. 18, octobre 1924, p. 774). — R. des R. CH. D. V. . . 718

Doctrine de Monroe. — V. *Monroe.*

Dommages de guerre. — Effets que peuvent produire sur le droit à réparation les changements de nationalité survenus dans la personne des réclamants. — MARCEL OUDINOT (Journal du droit international, mars-avril 1924, p. 359). — R. des R. CH. D. V. . . 290

Dommages indirects (Les) dans les arbitrages internationaux. — A. HAURIOU (Revue générale de droit international public, nos 3-4, mai-août 1924, p. 203). — R. des R. CH. D. V. 469

Draft treaty of disarmament. — *Traité général de désarmement.*

Droit administratif international. — Die Staatsangehörigkeit als Anknüpfung im internationalen Verwaltungsrecht. — K. NEUMEYER (Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht, 1924, fasc. 1-5, pp. 1-16). — R. des R. F. D. V. 484

Droit aérien. — V. *Droit international aérien.*

Droit anglo-américain (Principes de). — Droit privé et procédure : Etude des systèmes de droit anglais et américain comparés avec quelques systèmes en vigueur sur le continent européen. — ARTHUR - K. KUHN. Traduit par PETITPIERRE. — Bibl. . . 719

Droit anglo-saxon. — V. *Droit anglo-américain.*

Droit américain (L'incertitude et la complexité du) et la création de l'American Law Institute. — MARCEL DE GALLAIX 273

Id. — V. *Etats-Unis.*

Id. — V. *Syndicalisme.*

Droit colonial. — V. *Lybie.*

Droit commercial international. — V. *Appellations d'origine.*

Id. — V. *Clause compromissoire.*

Droit comparé. — V. *Droit anglo-américain.*

Droit de guerre. — Changes in the conception of war. — QUINCY WRIGHT (The American Journal of international law, vol. 18, octobre 1924, p. 755). — R. des R. CH. D. V. 717

Id. — V. *Droit de guerre aérien.*

Id — V. *Prisonniers de guerre.*

Droit de guerre. — V. *Séquestres.*

Id. — V. *Traités.*

Pages.

Droit de guerre aérien. — La réglementation internationale de la guerre aérienne. — J.-W. GARNER (Revue générale de droit international public, 1923, nos 5 et 6, p. 372). — R. des R. CH. D. V. 155

Id. — Proposed rules for the regulation of aerial warfare. — J.-W. GARNER (The American Journal of international law, janvier 1924, pp. 56-81). — R. des R. F. D. V. 160

Droit de guerre maritime. — The Trent and the China : Capture à bord de navires neutres d'individus appartenant aux forces militaires ou navales de l'ennemi. — H.-W. MALKIN (The British Year Book of international law, 1924, p. 66). — R. des R. CH. D. V. 478

Id. — Leading cases on international law. — PITT CORBETT. 4e édition par HUGH - H.-L. BELLOT. — Bibl. CH. D. V. . . 723

Id. — V. *Droit de prise.*

Id. — V. *Eaux territoriales.*

Id. — V. *Prises neutres.*

Droit de prise. — When does title to prise pass ? — SOL - A. HERZOG (The American Journal of international law, n° 3, juillet 1924, p. 483). — R. des R. CH. D. V. 477

Id. — V. *Prises maritimes.*

Id. — V. *Prises neutres.*

Droit fluvial international. — V. *Droit international privé fluvial.*

Id. — V. *Transports internationaux.*

Droit français. — V. *Personnalité morale.*

Droit hongrois (Les rapports internationaux du) privé. — GEZA DE MAGYARY (Journal du droit international, n° 3, mai-juin 1924, p. 591). — R. des R. CH. D. V. 474

Droit international. — Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie. Ouvrage commencé sous la direction de HATSCHEK, continué par KARL STRUPP. T. I : Livraisons 5-10. T. II : Livraison 7. — Bibl. S. 497

Id. (Critique de la théorie classique qui ne voit dans l'individu qu'un objet du). — The individuals and international law. — PHILIP MARSHALL BROWN (The American Journal of international law, n° 3, juillet 1924, p. 532). — R. des R. CH. D. V. 477

Id. — V. *Droit international public.*

Droit international aérien. — La réglementation internationale de la guerre aérienne. — J. W. GARNER (Revue générale de droit international public, 1923, nos 5 et 6, p. 372). — R. des R. CH. D. V. 155

Pages.

Droit international aérien. — Proposed rules for the regulation of aerial warfare. — J.-W. GARNER (The American Journal of international law, janvier 1924, pp. 56-81). — R. des R. F. D. V. 160

Id. — Essai sur la condition juridique internationale des aéronefs. — ROBERT HOMBURG 231

Droit international ouvrier. — Bureau international du travail. Série législative, t. II, 1921. — Bibl. H. V. 301

Droit international privé (Manuel de). — A. PILLET et J.-P. NIBOYET. — Bibl. CH. D. V. 297

Id. — Les rapports internationaux du droit hongrois privé. — GEZA DE MAGYARY (Journal du droit international, n° 3, mai-juin 1924, p 591). — R. des R. CH. D. V. 474

Id. — Das richterliche Prüfungsrecht im internationalen Staatsrecht. — HUBERT KUNZ (Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht, 1924, fasc. 1-5, pp. 26-35). — R. des R. F. D. V. . 485

Id. (Les développements récents du) en Angleterre. — HUGH - H.-L. BELLOT (Journal du droit international, n°s 4-5, 1924, p 904). — R. des R. CH. D. V. 712

Id. (Traité pratique de). — T. II. ANTOINE PILLET. — Bibl. CH.D. V. 720

Id. (Précis de). — T. I. Les notions fondamentales du droit international privé. — P. ARMINJON. — Bibl. FERNAND DE VISSCHER 724

Id. — V. *Exécution des jugements étrangers.*

Id. — V. *Exécution testamentaire.*

Id. — V. *Forum contractus.*

Id. — V. *Jugement étranger.*

Id. — V. *Mariage.*

Id. — V. *Recrutement.*

Id. — V. *Renvoi.*

Id. — V. *Succession d'État à État.*

Id. — V. *Visser.*

Droit international privé fluvial (Etude de). — J.-P. NIBOYET 333

Droit international public. — Völkerrechtswissenschaft und reine Rechtslehre. — JOSEPH - L. KUNZ. - Bibl. F. D. V. 167

Id. — Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte. — J. HATSCHEK. — Bibl. F. D. V. 168

Id. — Appunti di diritto internazionale. Diritto pubblico. — SCIPIONE GEMMA. — Bibl. F. D. V. 302

Id. — The shortcomings of international law. — J -L. BRIERLY (The British Year Book of international law, 1924, p. 1). — R. des R. CH. D. V. 477

Pages.

Droit international public. — L'application du droit aux relations entre États. — G. KAECKENBEECK (Rivista di diritto internazionale, 1924, fasc. 2-3, pp. 221-235). — R. des R. F. D. V. . . 480

Id. — V. *Codification du droit international.*

Id. — V. *Histoire du droit international.*

Id. — V. *Intervention.*

Id. — V. *Responsabilité des États.*

Id. — V. *Sanction du droit international.*

Id. — V. *Séquestres.*

Id. — V. *Succession d'État à État.*

Id. — V. *Territoire*

Droit maritime international. — Exposé des « règles de la Haye » concernant les obligations du transport maritime. — A. BAGGE (Svensk Juristtidning, 1923, pp. 217-253). — R. des R. OSTEN UNDÉN 165

Id. — La convention générale des ports maritimes. — JEAN HOSTIE. 680

Id. — V. *Eaux territoriales.*

Id. — V. *Mer territoriale.*

Droit pénal (Le) de la Rhénanie occupée. — P. HUGUET. — Bibl. F. D. V. . 166

Droit pénal international (Le) dans les projets de codes pénaux de Pologne et de Tchécoslovaquie. — DONNEDIEU DE VABRES (Revue de droit international privé, 1922-1923, n° 4, p. 781).— R. des R. CH. D. V. 292

Id. (Essai d'un système rationnel de distribution des compétences en). — H. DONNEDIEU DE VABRES (Revue de droit international privé, n°s 1 et 2, 1924, p. 48). — R. des R. CH. D. V. . . 472

Droit public. — Das richterliche Prüfungsrecht im internationalen Staatsrecht. — HUBERT KUNZ (Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht, 1924, fasc. 1-5, pp. 26 35). — R. des R. F. D. V. 485

Droit public allemand. — La Constitution de Weimar et le principe de la démocratie allemande. — EDM. VERMEIL. — Bibl. F. D. V. . 169

Droit public américain. — The treaty-making powers of the Senate. — CHARLES-C. TANSILL (The American Journal of international law, n° 3, juillet 1924, p. 459). — R des R. CH. D. V. . . 476

Droit romain (Manuel élémentaire de). — PAUL-FRÉDÉRIC GIRARD. 7e édition. — Bibl. G. C. 170

Droit russe. — V. *Soviets.*

Duparc (Jacques Fouques). — V. *Fouques Duparc.*

E

Pages.

Eaux littorales. — V. *Eaux territoriales.*

Eaux territoriales (Les) dans les détroits, spécialement dans les détroits peu larges. — J.-G. Guerra (Revue générale de droit international public, nos 3-4, mai-août 1924, p. 232). — R. des R. Ch. D. V. 470

Id. — Le régime scandinave des eaux littorales. — Baron L. de Staël-Holstein 630

Id. — V. *Etats-Unis.*

Échange obligatoire des populations (Le statut des minorités et l') gréco-turques. — C.-G. Tenekidès (Revue générale de droit international public, janv.-avril 1924, p. 72). — R. des R. Ch. D. V. 288

Égypte. — Le conflit anglo-égyptien et la Société des Nations. — Charles De Visscher 564

Id. — The Occident and the Orient. — Sir Valentine Chirol. — Bibl. Ch. D. V. 721

Émigration (Les problèmes internationaux de l') et de l'immigration. — L. Varlez. — Bibl J. Steels 171

Id. — V. *Etats-Unis.*

Émigration japonaise. — V. *Japon.*

Empire britannique (Notice sur la dernière conférence de l'). — (Rivista di diritto internazionale, 1924, fasc. 1). — R. des R. — F. D. V. 163

Emprunts. — V. *Contrôle international des finances.*

Enseignement du droit international. — V. *Académie de droit international.*

Erich (*R.*). — Les rapports entre le Pacte de la Société des Nations et le projet de traité d'assistance mutuelle 1

Id. — Le protocole de Genève 509

États-Unis. — L'incertitude et la complexité du droit américain et la création de l'American Law Institute. — Marcel De Gallaix . . . 273

Id. (Saisie opérée, en dehors des eaux territoriales, par les autorités américaines sur un navire anglais tentant d'introduire des boissons spiritueuses dans les). — Recent questions and negociations. — Ch.-E. Hughes (The American Journal of international law, avril 1924, p. 229). — R. des R. F. D. V. 292

Id. (La lutte judiciaire du capital et du travail organisés aux). — Edouard Lambert et Alfred-C. Brown. — Bibl. J. Steels. 299

Id. — La sanction du droit des gens et la force obligatoire des traités. — J. Whitla Stinson. Traduction de M. de Gallaix 425

Pages.

États-Unis. — The treaty-making powers of the Senate. — CHARLES-C. TANSILL (The American Journal of international law, n° 3, juillet 1924, p. 459). — R. des R. CH. D. V. 476

Id. — The new immigration law and the exclusion of Japanese. — C.-B. FENWICK (The American Journal of international law, n° 3, juillet 1924, p. 518). — R. des R. CH. D. V. . . . 477

Id. — The Quota provisions of the Immigration Act of 1924. — A. WARNER PARKER (The American Journal of international law, vol. 18, octobre 1924, p. 737). — R. des R. CH. D. V. 717

Id. — The Imbrie incident — ELLERY STOWELL (The American Journal of international law, vol. 18, octobre 1924, p. 768). — R. des R. CH. D. V. 718

Id. — V. *Annexion.*

Id. — V. *Arbitrage.*

Id. — V. *Diplomatie.*

Id. — V. *Droit anglo-américain.*

Id. — V. *Mexique.*

Id. — V. *Monroe.*

Id. — V. *Nationalité.*

Étrangers (L'établissement et le séjour des) au point de vue juridique et politique. — CHARLES DELESSERT. — Bibl. CH. D. V. . . . 490

Évolution du droit — V. *Histoire du droit.*

Exécution des jugements étrangers 465

Id. (L') en Turquie. — A. COHEN (Revue de droit international privé, n° 3, 1924, p. 434). — R. des R. CH. D. V. 715

Exécution testamentaire. — Des conflits de lois en matière d'exécution testamentaire. — PAUL GUYOT (Revue de droit international privé, n°s 1 et 2, 1924, p. 1). — R. des R. CH. D. V. . . 471

Exterritorialité (Le problème de l') en Chine. — J. ESCARRA (Revue de droit international privé, 1922-1923, n° 4, p. 693). — R. des R. CH. D. V. 291, 472

Id. — Extraterritoriality in China. — CHARLES DENBY (The American Journal of international law, vol. 18, octobre 1924, p. 667). — R. des R. CH. D. V. 715

Id. — Foreign jurisdiction in China. — N. WING MAH (The American Journal of international law, vol. 18, octobre 1924, p. 676). — R. des R. CH. D. V. 715

Id. — Extraterritoriality in China. — WILLIAM-C. DENNIS (The American Journal of international law, vol. 18, octobre 1924, p. 781). — R. des R. CH. D. V. 718

F

Pages.

Femme mariée. — V. *Nationalité.*

Finlande. — V. *Commissions de conciliation.*

« **Forum contractus** » (La compétence) sous le régime établi par la convention franco-belge du 8 juillet 1899. — Portée de l'art. 2, al. I de cette convention. Deuxième étude : l'opinion de M. De Paepe. — ALBERT LUYSSEN 142

Fouques Duparc (*J.*). — La protection des minorités. Un pas en avant : le protocole bulgare 453

France. — Les zones franches autour de Genève. — Dr J. PAULUS 58

Id. — V. *Assurances.*

Id. — V. *Clause compromissoire.*

Id. — V. *Dommages de guerre.*

Id. — V. *Forum contractus.*

Id. — V. *Nationalité.*

Id. — V. *Pologne.*

Id. — V. *Recrutement.*

Id. — V. *Sarre*

Id. — V. *Soviets.*

G

Gallaix (*Marcel de*). — V. *De Gallaix.*

Genève (Les zones franches autour de) — Dr J. PAULUS 58

Grande-Bretagne. — Le conflit anglo-égyptien et la Société des Nations. — CHARLES DE VISSCHER. 564

Id. — V. *Annexion.*

Id. — V. *Appellations d'origine.*

Id. — V. *Droit anglo-américain.*

Id. — V. *Droit international privé.*

Id. — V. *Empire britannique.*

Id. — V. *Soviets.*

Id. — V. *Traités.*

Grèce. — Notice sur le changement de souveraineté dans les régions helléniques libérées ; détermination du moment de la cession et de l'État cédant. — TENEKIDÈS (Revue générale de droit international public, nos 3-4, mai-août 1924, p. 291). — R. des R. CH. D. V. 471

Pages.

Grèce. — V. *Corfou.*

Id. — V. *Échange obligatoire des populations.*

Id. — V. *Minorités.*

Id. — V. *Séquestres.*

Groenland (Le conflit entre le Danemark et la Norvège concernant le). — FREDE CASTBERG 252

Grotius. — Annuaire international pour 1924. — Bibl. F. D. V. 301

Guerre de 1914-1918. — Official German documents relating to the world war. — Bibl. J. STEELS 169

Id. — Leading cases on international law. — PITT COBBETT. 4e édition par HUGH-H.-L. BELLOT. — Bibl. CH. D. V. 723

Id. — V. *Déportés belges.*

H

Hajnal (*Henri*). — Les précédents de l'emprunt accordé par la Société des Nations à l'Autriche 442

Haute-Silésie. — V. *Occupation pacifique.*

Héraldique. — Le droit des armoiries. Essai de systématisation et de construction théorique. — PIERRE-J. NISOT. Préface de CHARLES TERLINDEN. — Bibl. CH. D. V. 494

Histoire du droit. — Le droit privé. Essai de sociologie juridique simplifiée. — GEORGES CORNIL. Préface de EDOUARD LAMBERT. — Bibl. F. D. V. 173

Histoire du droit international. — An introduction to the history of international law (Antiquité et moyen âge). — Baron S.-A. KORFF (The American Journal of international law, avril 1924, p. 246). — R. des R. F. D. V. 293

Id. — La vie internationale du 1er novembre 1923 au 1er février 1924. — MARCEL SIBERT. — Bibl. J. STEELS 496

Homburg (*Robert*). — Essai sur la condition juridique internationale des aéronefs 231

Hongrie. — V. *Droit hongrois.*

Hostie (*Jean*). — La convention générale des ports maritimes 680

Hypothèques fluviales 345

I

Immigration. — V. *Etats-Unis.*

Immigration japonaise. — V. *Etats-Unis.*

Pages.

Immunités de juridiction des Etats étrangers (Note sur les). — CAMILLE JORDAN (Revue de droit international privé, 1922-1923, n° 4, p. 761). — R. des R. CH. D. V. 292

Inde. — V. *Orient*.

Indigénat. — V. *Nationalité*.

Institut de droit international (Notice sur la session de Bruxelles en août 1923 de l'). — PAUL FAUCHILLE (Revue générale de droit international public, n° 5, septembre-octobre 1924). — R. des R. CH. D. V. 710

International law Association. — Le XXXIII° Congrès de l'Association de droit international à Stockholm. — W.-A. RUTGERS . . 460

Intervention (The grounds of) in international law. — P.-H. WINFIELD (The British Year Book of international law, 1924, p. 149). — R. des R. CH. D. V. 480

Id. — V. *Sibérie*.

Italie. — V. *Colonisation italienne*.

Id. — V. *Corfou*.

Id. — V. *Lybie*.

J

Japon. — The new immigration law and the exclusion of Japanese. — C.-B. FENWICK (The American Journal of international law, n° 3, juillet 1924, p. 518). — R. des R. CH. D. V. 477

Javorina (L'affaire de) devant la Cour permanente de justice internationale. — PAUL DE VINEUIL 130

Id. (Les bases juridiques de la question de). — JEAN KRCMAR (Revue générale de droit international public, 1923, n°s 5 et 6, p. 402). — R. des R. CH. D. V. 156

Id. (Affaire de). — Cour permanente de justice internationale. Quatrième session (extraordinaire). Avis consultatif n° 8 . . 182

Id. (La dernière phase de l'affaire de). — PAUL DE VINEUIL . . 282

Jaworzina. — V. *Javorina*.

Jugement étranger (Le) considéré comme un fait. — E. BARTIN (Journal du droit international, n°s 4-5, 1924, p. 857). — R. des R. CH. D. V. 711

Juridiction exterritoriale. — V. *Exterritorialité*.

L

Législation coloniale. — V. *Colonisation italienne*.

Législation comparée. — V. *Droit anglo-américain*.

Pages.

Lithuanie. — V. *Memel.*

Luxembourg (Le statut international du) et la Société des Nations. — A. Wehrer (Revue générale de droit international public, nos 3-4, mai-août 1924, p. 169). — R. des R. Ch. D. V. . . 469

Luyssen (Albert). — La compétence « forum contractus » sous le régime établi par la convention franco-belge du 8 juillet 1899 (Portée de l'art. 2, al. 1 de cette convention). Deuxième étude : l'opinion de M. de Paepe 142

Lybie. — I parlamenti libici. Sulla partecipazione degli indigeni al governo della Libia. — Ugo Bassi. — Bibl. C. D. L. 493

M

Mandat (Le régime du) d'après le traité de Versailles. — Son application dans le Proche Orient; mandats français en Syrie, anglais en Palestine et Mésopotamie. — Paul Pic (Revue générale de droit international public, 1928, nos 5 et 6, p. 321). — R. des R. Ch. D. V. 154

Id. (Notice sur le statut des habitants des territoires placés sous le) de la Société des Nations. — Quincy Wright (The American Journal of international law, avril 1924). — R. des R. F. D. V. 295

Id. V. *Palestine.*

Mariage. — Das internationale Eherecht Schwedens in seinen Beziehungen zu den Haager Eherechtskonventionen und anderen europäischen Rechten. — Karl Satter (Nicmeyers Zeitschrift für internationales Recht, 1924, fasc. 1-5). — R. des R. F. D. V. . 485

Maroc. — L'organisation du statut de la zone de Tanger. — Robert Ruzé. 590

Marshall Brown. — V. *Brown.*

Médiation. — V. *Conciliation.*

Memel (La question de) — de Milosz (Revue générale de droit international public, nos 5 et 6, 1923, p. 595). — R. des R. Ch. D. V. . . . 157

Mer territoriale (La). — Dr J. Paulus. 397

Id. — V. *Eaux territoriales.*

Mesures de coercition. — V. *Coercition.*

Mexique (Notice sur le règlement des difficultés surgies entre le) et les Etats-Unis. — James Brown Scott (The American Journal of international law, avril 1924, p. 315). — R. des R. F. D. V. 295

Milice. — V. *Recrutement.*

Pages.

Minorités (Le droit des peuples de disposer d'eux-mêmes et la protection des). K. BERLIN (Tidskrift för Retsvidenskap, 1922, pp. 240-293). — R. des R. OSTEN UNDÉN 163

Id. (Le problème des) devant le droit international. — JEAN LUCIEN-BRUN. — Bibl. J. STEELS. 170

Id. (Le statut des) et l'échange obligatoire des populations gréco-turques. — C.-G. TENEKIDÈS (Revue générale de droit international public, janv.-avril 1924, p.72). — R. des R. CH.D.V. 288

Id. (La protection des). — Un pas en avant : le protocole bulgare. — J. FOUQUES-DUPARC. 453

Id. (Protection des). 468

Id. — V. *Nationalités.*

Monroe (The) doctrine. — A. PEARCE HIGGINS (The British Year Book of international law, 1924, p. 103). — R. des R. CH. D. V. . 479

Moratoire (Les répercussions internationales du) institué par la loi roumaine du 3 juin 1923 et les accords diplomatiques qui ont été conclus pour y porter remède. — ANDRÉ PRUDHOMME (Journal du droit international, n° 3, mai-juin 1924, p. 643). — R. des R. CH. D. V. 475

N

Nationalité (Perte de la) autrichienne. — EDGARD SÉE (Journal du droit international privé, mars-avril 1924, p. 352). — R. des R. CH. D. V. 291

Id. — De l'indigénat en Belgique. Commentaire de la loi du 15 mai 1922. — ROBERT STANDAERT. — Bibl. J. STEELS. . 300

Id. 463

Id. (Des voies de recours contre les décrets en matière de). — A propos d'un arrêt du Conseil d'Etat. — LAFERRIÈRE (Revue de droit international privé, nos 1 et 2, 1924, p. 161). — R. des R. CH. D. V. 473

Id. (La) belge d'après la loi du 15 mai 1922. — EUGÈNE AUDINET (Revue de droit international privé, 1924, nos 1 et 2. p. 285). — R. des R. CH. D. V. 474

Id. — Die Staatsangehörigkeit der juristischen Personen. — ERNST ISAY (Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht, 1924, fasc. 1-5, pp. 17-25). — R. des R. CH. D. V. 484

Id. (La nouvelle législation en matière de) dans les pays scandinaves, notamment en Suède. — G. FORSSIUS (Revue de droit international privé, n° 3, 1924, p. 443). — R. des R. F. D. V. 715

Pages.

Nationalité. — Citizenship of married women (Cable Act). — CYRIL-D. HILL (The American Journal of international law, vol. 18, octobre 1924, p. 720). — R. des R. CH. D. V. 716

Id. — V. *Dommages de guerre.*

Id. — V. *Droit administratif international.*

Nationalités (Le droit des). — Sa valeur, son application. — E. GIRAUD (Revue générale de droit international public, janv.-avril 1924, p. 17). — R. des R. CH. D. V. 288

Neutralité. — V. *Prises neutres.*

Neutralité permanente. — V. *Luxembourg.*

Niboyet (*J.-P.*). — Etude de droit international privé fluvial. 338

Norvège. — V. *Arbitrage.*

Id. — V. *Commissions de conciliation.*

Id. — V. *Groenland.*

O

Occupation allemande. — V. *Déportés belges.*

Occupation de la Ruhr. — V. *Ruhr.*

Occupation pacifique (Quelques notions sur l'). — Etude particulière de la Haute-Silésie. — L. CAVARÉ (Revue générale de droit international public, n° 5, septembre-octobre 1924, p. 339). — R. des R. CH. D. V. 709

Opium (The) question. — QUINCY WRIGHT (The American Journal of international law, avril 1924, p. 281). — R. des R. F. D. V. . . . 294

Orient (The Occident and the). — Sir VALENTINE CHIROL. — Bibl. CH. D. V. 721

Id. — V. *Détroits.*

P

Pacifisme. — V. *Protocole.*

Pacte de la Société des Nations (Les rapports entre le) et le projet de traité d'assistance mutuelle. — R. ERICH. 1

Id. (La revision du). — J. PAULUS (Revue générale de droit international public, nos 5 et 6, 1923, p. 525). — R. des R. CH. D. V. 156

Id. (Compte rendu des résolutions prises par l'Institut de droit international, dans sa session de Bruxelles, concernant l'interprétation de l'article 10 du). — JAMES BROWN SCOTT (The American Journal of international law, janv. 1924). — R. des R. F. D. V. 161

Pages.

Pacte de la Société des Nations. — L'interprétation du Pacte au lendemain du différend italo-grec. — CHARLES DE VISSCHER. 213, 377

Id. (L'interprétation de l'article 12 du) à propos de l'incident de Corfou. — TACHI (Revue diplomatique, nos 459 et 463). — R. des R. T. SAKAMOTO. 487

Id. — Die Satzung des Völkerbundes. — WALTHER SCHÜCKING et HANS WEHBERG. — Bibl. CH. DE VISSCHER. 491

Id. — V. *Corfou.*

Paepe (de). — V. *De Paepe.*

Palestine (Syrie et). — PAUL PIC. Préface du Général GOURAUD. — Bibl. . . . 729

Paulus (J.). — Les zones franches autour de Genève. 58

Id. — La mer territoriale. 397

Perse. — The Imbrie incident. — ELLERY STOWELL (The American Journal of international law, vol. 18, octobre 1924, p. 768). — R. des R. CH. D. V. 718

Personnalité morale (La théorie de la) et son application au droit français.— LÉON MICHOUD. 2e édition par L. TROTABAS. — Bibl. . . . 729

Personnes juridiques. — V. *Nationalité.*

Pétrole (Sociétés françaises de). — V. *Pologne.*

Philosophie du droit. — Völkerrechtswissenschaft und reine Rechtslehre. — JOSEPH L. KUNZ. — Bibl. F. D. V. 167

Pirenne (*Jacques*). — Le procès des déportés belges contre le Reich allemand. 102

Plan Dawes. — V. *Dawes.*

Politique. — La vie internationale du 1er novembre 1923 au 1er février 1924. — MARCEL SIBERT. — Bibl. J. STEELS. 496

Pologne (La restauration de la) et la diplomatie européenne.— J. BLOCISZEWSKI (Revue Générale de droit international public, janv.-avril 1924, p. 89). — R. des R. CH. D. V. 289

Id. (Colons allemands en). — HUGH-H.-L. BELLOT (Journal du droit international, mars-avril 1924, p. 321). — R. des R. CH. D. V. 289

Id. (Statut des sociétés françaises de pétrole en). — ANDRÉ-PRUDHOMME (Journal du droit international privé, mars-avril 1924, p. 367). — R. des R. CH. D. V. 291

Id. — V. *Dantzig.*

Id. — V. *Droit pénal international.*

Id. — V. *Javorina.*

Pages.

Ports (La convention générale des) maritimes. 680

Portugal. — V. *Appellations d'origine*.

Prises maritimes (Jurisprudence allemande en matière de). — Décisions de la Cour suprême de Berlin. — PAUL FAUCHILLE et CHARLES DE VISSCHER, avec la collaboration de J. BLOCISZEWSKI. — Bibl. H. V. 297

Id. — V. *Droit de prise*.

Prises neutres (L'hospitalité aux). — Baron L. DE STAËL-HOLSTEIN. . . . 241

Prisonniers de guerre. — Prisoners of war. — HERBERT-C. FOOKS. — Bibl. S. 494

Id. — V. *Droit de guerre maritime*.

Prisonniers de guerre civils 466

Propriété privée ennemie. — V. *Traité de Versailles*.

Protection des minorités. — V. *Minorités*.

Protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux, adopté par la 5e assemblée de la S. D. N. le 2 octobre 1924. 500

Id. (Le) de Genève. — RAF. ERICH. 509

Id. (Quelques remarques sur le) de Genève. — HANS WEHBERG. 548

Q

Question d'Orient. — V. *Convention de Lausanne*.

R

Rapport Dawes. — V. *Dawes*.

Ratification. — V. *Traités*.

Reconnaissance. — V. *Soviets*.

Recrutement (La nouvelle loi sur le) du 1er avril 1923 et le droit international privé. — J.-P. NIBOYET (Revue de droit international privé, n° 3, 1924). — R. des R. CH. D. V. 715

Reich allemand. — V. *Déportés belges*.

Renvoi (Observations sur la question du). — P. LEREBOURS-PIGEONNIÈRE (Journal de droit international, nos 4-5, 1924, p. 877). — R. des R. CH. D. V. 711

Réparations allemandes. — V. *Dawes*.

Représailles (Les) entre États membres de la Société des Nations. — N. POLITIS (Revue générale de droit international public, janv.-avril 1924, p. 5). — R. des R. CH. D. V. 287

Pages.

Responsabilité des Etats (La). — Cours professé à l'Académie de droit international de la Haye, juillet 1923. — CH. DE VISSCHER. — Bibl. N. POLITIS 174

Rhénanie (Le droit pénal de la) occupée. — P. HUGUET. — Bibl. F. D. V. . 166

Id. — Les sanctions collectives infligées aux populations rhénanes en 1923. — PIERRE HUGUET (Revue générale de droit international public, janv.-avril 1924, p. 149). — R. des R. CH. D. V. 289

Id. — La juridiction civile des tribunaux allemands en territoire occupé. — VANARD (Revue de droit international privé, 1924, nos 1 et 2, p. 205). — R. des R. CH. D. V. 474

Roumanie. — V. *Moratoire*.

Id. — V. *Valorisation*.

Ruhr (The question as to the legality of the) occupation. — ERNEST-J. SCHUSTER (The American Journal of international law, n° 3, juillet 1924, p. 407). — R. des R. CH. D. V. 476

Id. (The legality of the occupation of the). — ARNOLD-D. MC NAIR (The British Year Book of international law, 1924, p. 17). — R. des R. CH. D. V. 478

Russie. — V. *Aland*.

Id. — V. *Carélie orientale*.

Id. — V. *Sibérie*.

Id. — V. *Soviets*.

Rutgers (*W.-A.*) — Le XXXIIIe Congrès de l'Association de droit (International law Association) à Stockholm 460

Ruzé (*Robert*). — L'organisation du statut de la zone de Tanger 590

S

Saint-Marin (La République de). — A. SOTTILE. — Bibl. L. DE M. . . . 497

Saisie des bateaux 349

Sanction du droit international. — La sanction du droit des gens et la force obligatoire des traités. — J. WHITLA STINSON. Traduction de M. DE GALLAIX 425

Sanctions collectives. — V. *Rhénanie*.

Sarre (Bassin de la). — The Saar controversy. — W.-R. BISSCHOP. — Bibl. J. STEELS 495

Id. (Le territoire de la). — Etudes politiques et économiques. 2e édition, revue et corrigée. — JEAN PRIOU. — Bibl. C. D. L. . . . 722

Pages.

Sécurité. — V. *Arbitrage.*

Id. — V. *Traité général de désarmement et de sécurité.*

Sénat américain. — V. *Droit public américain.*

Séquestres (Les) de guerre en Grèce et en Turquie et leurs effets internationaux. — C.-G. TÉNÉKIDÈS. 117

Sibérie. — The Far Eastern Republic : a product of intervention. — HAROLD SCOTT QUIGLEY (The American Journal of international law, janv. 1924). — R. des R. F. D. V. 161

Silésie (Haute-). — V. *Occupation pacifique.*

Société des Nations (Les rapports entre le Pacte de la) et le projet de traité d'assistance mutuelle. — R. ERICH. . . . . .

Id. (La revision du Pacte de la). — J. PAULUS (Revue générale de droit international public, nos 5 et 6, 1923, p. 525). — R. des R. CH. D. V. 156

Id. (Projet de traité d'assistance mutuelle élaboré par la quatrième assemblée de la) 176

Id. (Les précédents de l'emprunt accordé par la) à l'Autriche. — HENRI HAJNAL 442

Id — Membership in the League of Nations. — MANLEY O. HUDSON (The American Journal of international law, n° 3, juillet 1924, p. 436). — R. des R. CH. D. V. 476

Id. — What is the League of Nations ? — P.-E. CORBETT (The British Year Book of international law, 1924, p. 119). — R. des R. CH. D. V. 479

Id. — Protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux, adopté par la 5e assemblée de la S. D. N. le 2 octobre 1924 500

Id. (Le conflit anglo-égyptien et la). — CHARLES DE VISCHER. . 564

Id. — V. *Aland.*

Id. — V. *Arménie.*

Id. — V. *Codification du droit international.*

Id. — V. *Coercition.*

Id. — V. *Commissions de conciliation.*

Id. — V. *Javorina.*

Id. — V. *Luxembourg.*

Id. — V. *Mandat.*

Id. — V. *Pacte de la Société des Nations.*

Pages.

Société des Nations — V. *Représailles.*

Id. — V. *Sarre.*

Id. — V. *Traité général de désarmement et de sécurité.*

Sociétés. — V. *Nationalité.*

Sociologie juridique. — V. *Histoire du droit.*

Souveraineté (Changement de). — V. *Grèce.*

Soviets (L'application du droit russe et la reconnaissance des). — Point de vue de la jurisprudence française. — A. Grouber et Tager (Journal du droit international, janv.-fév. 1924). — R. des R. Ch. D. V. 157

Id. (L'application du droit russe et la reconnaissance des). — Point de vue de la jurisprudence anglaise. — V.-R. Idelson (Journal du droit international, janv.-fév. 1924). — R. des R. Ch. D. V. 158

Id. (L'application du droit russe et la reconnaissance des). — Point de vue de la jurisprudence allemande. — Freund (Journal du droit international, janv.-fév. 1924). — R. des R. Ch. D. V. 158

Id. — The Soviet Government and Russian property in foreign countries. — Norman Bentwich (The British Year Book of international law, 1924, p. 78). — R. des R. Ch. D. V. . . 479

Id. — La condition des Russes à l'étranger, spécialement en France. — J. Champcommunal (Revue de droit international privé, n° 3, 1924, p. 321). — R. des R. Ch. D. V. 713

Id. — The Occident and the Orient. — Sir Valentine Chirol. — Bibl. Ch. D. V. 721

Spiritueuses (Boissons). — V. *Etats-Unis.*

Staël-Holstein (Baron *L. de*). — L'hospitalité aux prises neutres 241

Id. — Le régime scandinave des eaux littorales 630

Stinson (*J. Whitla*). — La sanction du droit des gens et la force obligatoire des traités. — Traduction de M. de Gallaix. 425

Succession d'Etat à Etat. — Note in materia di successione di Stato a Stato. — A. Cavaglieri (Rivista di diritto internazionale, 1924, fasc. 1-3, pp. 26-46 et 236-271). — R. des R. F. D. V. . 162, 481

Suède. — V. *Aland.*

Id. — V. *Commissions de conciliation.*

Id. — V. *Mariage.*

Id. — V. *Nationalité.*

Pages

Suisse. — Les zones franches autour de Genève. — J. PAULUS. 58

Id. — L'établissement et le séjour des étrangers au point de vue juridique et politique. — CHARLES DELESSERT. — Bibl. CH. D. V. . . 490

Id. — V. *Change.*

Syndicalisme. — La lutte judiciaire du capital et du travail organisés aux Etats-Unis. — EDOUARD LAMBERT et ALFRED-C. BROWN. — Bibl. J. STEELS 299

Syrie et Palestine. — PAUL PIC. Préface du Général GOURAUD. — Bibl. . . 729

T

Tanger (L'organisation du statut de la zone de). — ROBERT RUZÉ. 590

Tchécoslovaquie. — V. *Droit pénal international.*

Id. — V. *Javorina.*

Ténékidès (*C.-G.*). — Les séquestres de guerre en Grèce et en Turquie et leurs effets internationaux 117

Territoire (L'État et le). — DONATI (Rivista di diritto internazionale, 1924, fasc. 1, pp. 47-111). — R. des R. F. D. V. 163

Id. — Stato e territorio. — DONATO DONATI. — Bibl. 720

Testament. — V. *Exécution testamentaire.*

Traité d'assistance mutuelle (Les rapports entre le Pacte de la Société des Nations et le projet de). — R. ERICH 1

Id. (Projet de) élaboré par la quatrième assemblée de la Société des Nations 176

Id. — V. *Traité général de désarmement et de sécurité.*

Traité de Lausanne. — The settlement of Lausanne. — EDGAR TURLINGTON (The American Journal of international law, vol. 18, octobre 1924, p. 696). — R. des R. CH. D. V. 716

Id. — V. *Capitulations.*

Id. — V. *Échange obligatoire des populations.*

Traité de Versailles (L'article 435 du) 68

Id. (Critique de l'article 297 du). — Enemy private property. — EDWIN BORCHARD (The American Journal of international law, n° 3, juillet 1924, p. 523). — R. des R. CH. D. V. . . 477

Id. — V. *Contrats d'avant-guerre.*

Id. — V. *Mandat.*

Traité général de désarmement et de sécurité (Le nouveau projet américain d'un). — Draft treaty of disarmament and security 304

Pages.

Traités (Notice sur la décision prise par le gouvernement britannique de soumettre à l'avenir tous les) aux discussions du Parlement avant leur ratification. — JAMES BROWN SCOTT (The American Journal of international law, avril 1924, p. 296). — R. des R. F. D. V. 295

Id. (La sanction du droit des gens et la force obligatoire des). — J. WHITLA STINSON. Traduction de M. DE GALLAIX . . . 425

Id. — The treaty-making powers of the Senate. — CHARLES-C. TANSILL (The American Journal of international law, n° 3, juillet 1924, p. 459). — R. des R. CH. D. V. 476

Id. — Zur Theorie und Praxis des Einflusses des Kriegsbeginns auf Staatsverträge. — CURT. RUHLAND (Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht, 1924, fasc. 1-5, pp. 74-147). R. des R. F. D. V. 486

Traités de paix (Les effets internationaux des jugements rendus sur la base des). — G. SAUSER-HALL (Journal du droit international, n° 3, mai-juin 1924, p. 604). — R. des R. CH. D. V. 474

Transports internationaux. — Le droit international des communications. — CHARLES DE VISSCHER. — Bibl. H. M. 298

Travail. — V. *Droit international ouvrier.*

Id. — V. *Syndicalisme.*

Trent (The) and the China. — H.-W. MALKIN (The British Year Book of international law, 1924, p. 66). — R. des R. CH. D. V. . . 478

Tribunal arbitral mixte germano-belge. — V. *Déportés belges.*

Tribunaux arbitraux mixtes (La compétence des) et des juridictions françaises relativement aux contrats conclus avant ou pendant la guerre. — J. PERROUD (Journal du droit international, mars-avril 1924, p. 331). — R. des R. CH. D. V. 290

Id. — V. *Contrats d'avant-guerre.*

Turquie. — V. *Arménie.*

Id. — V. *Capitulations.*

Id. — V. *Convention de Lausanne.*

Id. — V. *Détroits.*

Id. — V. *Echange obligatoire des populations.*

Id. — V. *Exécution des jugements étrangers.*

Id. — V. *Orient.*

Id. — V. *Séquestres.*

Id. — V. *Traité de Lausanne.*

V

Pages.

Valorisation (Le remboursement des dettes et la) des créances dans les pays à monnaie dépréciée. — MAURICE PICARD (Journal du droit international, nos 4-5, 1924, p. 918). — R. des R. CH. D. V. 712

Id. (De la) des dettes d'argent en Roumanie. — A. SCHWEFELBERG (Journal du droit international, nos 4-5, 1924, p. 929). — R. des R. CH. D. V. 713

Id. (La) des marks en Alsace-Lorraine. — JULES MIHURA (Journal du droit international, nos 4-5, 1924, p. 952). — R. des R. CH. D. V. 713

Vineuil (*Paul de*). — L'affaire de Javorina devant la Cour permanente de justice internationale 130

Id. — La dernière phase de l'affaire de Javorina. 282

Visser (Prix). — Avis relatif à un sujet de concours concernant l'histoire du droit international privé 499

W

Wehberg (*Hans*). — Quelques remarques sur le protocole de Genève . . . 548

Whitla Stinson (*J.*) — V. *Stinson*.

Z

Zones franches (Les) autour de Genève. — J. PAULUS. 58

TABLE DES NOTICES BIBLIOGRAPHIQUES [1]

A

ABI-CHAHLA (HABIB). — L'extinction des capitulations en Turquie et dans les régions arabes, par *V.*, p. 491.

Annuaire Grotius. — Voir *Grotius*.

ARMINJON (G.). — Précis de droit international privé. t. I, par *Fernand De Visscher*, p. 724.

B

BASSI (UGO). — I parlamenti libici. Sulla partecipazione degli indigeni al governo della Libia, par *C. D. L.*, p. 493.

BELLOT (HUGH-H.-L.). — V. *Cobbett*.

BISSCHOP (W.-R.). — The Saar Controversy, par *J. Steels*, p. 495.

BLOCISZEWSKI (J.). — V. *Fauchille*.

BORCHARD (EDWIN) et HUDSON (MANLEY). — The International Court, par *J. Steels*, p. 296.

BROWN (ALFRED-C.). — V. *Lambert*.

Bureau international du Travail, série législative, tome II, par *H. V.*, p. 301.

C

CHÉROL (VALENTINE). — The Occident and the Orient, par *Ch. D. V.*, p. 721.

COBBETT (PITT). — Leading Cases on international law, 4e édit. par Hugh-H.-L. Bellot, par *Ch. D. V.*, p. 723.

COLYN (Dr H.-A.), — La décision de la Société des Nations concernant les îles d'Aland, par *F. V. D.*, p. 166.

CORNIL (GEORGES). — Le droit privé. Essai de sociologie juridique simplifiée, par *F. D. V.*, p. 173.

D

DELESSERT (CHARLES). — L'établissement et le séjour des étrangers au point de vue juridique et politique, par *Ch. D. V.*, p. 490.

DE VISSCHER (CH.). — La responsabilité des Etats. Cours professé à l'Académie de droit international de La Haye, par *N. Politis*, p. 174.

ID. — Le droit international des communications. Cours professé à l'Institut des Hautes Etudes internationales de Paris, par *H. M.*, p. 298.

ID. — V. *Fauchille*.

Documents (Official German) relating to the World War, par *J. Steels*, p. 169.

DONATI (DONATO). — Stato e Territorio, par *F. D. V.*, p. 720.

---

(1) Voir l'avertissement publié en tête de la table alphabétique des matières, p. 735.

F

FAUCHILLE (PAUL) et DE VISSCHER (CHARLES) avec la collaboration de BLOCISZEWSKI (J.). — Jurisprudence allemande en matière de prises maritimes. Décisions de la Cour suprême de Berlin, par *H. V.* p. 297.
FOOKS (HERBERT-C.). — Prisoners of War, par *S.*, p. 494.

G

GEMMA (SCIPIONE). — Appunti di diritto internazionale, par *F. D. V.*, p. 302.
GIRARD (PAUL-FRÉDÉRIC). — Manuel élémentaire de droit romain, 7e édit., par *G. C.*, p. 170.
GROTIUS (Annuaire international) pour 1924, par *F. D. V.*, p. 301.

H

HATSCHEK (Dr J.). — Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte, par *F. D. V.*, p. 168.
ID. — V. *Wörterbuch*.
HUGUET (P.). — Le droit pénal de la Rhénanie occupée, par *F. D. V.*, p. 166.

K

KLEFFENS (E.-N.). — L'Académie de droit international en 1923 et avant, par *J. Steels*, p. 496.
KUHN (ARTHUR-K.). — Principes de droit anglo-américain. Droit privé et procédure, par *F. D. V.*, p. 719.
KUNZ (Dr JOSEPH-L.). — Völkerrechtswissenschaft und reine Rechtslehre, par *F. D. V.*, p. 167.

L

LAMBERT (EDOUARD) et BROWN (ALFRED-C.). — La lutte judiciaire dn Capital et du Travail organisés aux États-Unis, par *J. Steels*, p. 299.
LUCIEN-BRUN (JEAN). — Le problème des minorités devant le droit international, par *J. Steels*, p. 170.

M

MICHOUD (LÉON). — La théorie de la personnalité morale et son application au droit français, 2e édit., par *F. D. V.*, p. 729.
MONDAINI (GENNARO). — Manuale di storia e legislazione coloniale del regno d'Italia, Parte II, par *Ch. De Lannoy*, p. 722.

N

NIBOYET (J.-P.). — V. *Pillet*.
NISOT (PIERRE-J.). — Le droit des armoiries. Essai de systématisation et de construction théorique, par *Ch. D. V.*, p. 494.

P

PIC (PAUL). — Syrie et Palestine, par *F. D. V*, p. 729.

PILLET (ANTOINE). — Traité pratique de droit international privé, t. II, par *Ch. D. V.*, p. 720.

PILLET (A.) et NIBOYET (J.-P.). — Manuel de droit international privé, par *Ch. D. V.*, p. 297.

POLITIS (N.). — La Justice internationale, par *Ch. De Visscher*, p. 489.

PRIOU (JEAN). — Le territoire de la Sarre. Etudes politiques et économiques. 2e édit., par *C. D. L.*, p. 722.

S

SATOW (ERNEST). — A Guide to Diplomatic Practice, par *J. Steels*, p. 172.

SCHÜCKING (WALTHER) et WEHBERG (HANS). — Die Satzung des Völkerbundes, 2e édit., par *Ch. de Visscher*, p. 491.

SIBERT (MARCEL). — La Vie internationale du 1er novembre 1923 au 1er février 1924, par *J. Steels*, p. 496.

SOTTILE (A.). — La République de Saint-Marin, par *L. de M.*, p. 497.

STANDAERT (ROBERT). — De l'indigénat en Belgique. Commentaire de la loi du 15 mai 1922, par *J. Steels*, p. 300.

STRUPP (Dr KARL). — V. *Wörterbuch*.

T

TROTABAS (L.). — V. *Michoud*.

V

VARLEZ (L.) — Les problèmes internationaux de l'émigration et de l'immigration, par *J. Steels*, p. 171.

VERMEIL (EDM.). — La Constitution de Weimar et le principe de la démocratie allemande, par *F. D. V.*, p. 169.

W

WEHBERG (HANS). — V. *Schücking*.

Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, ouvrage commencé sous la direction de HATSCHEK, continué par KARL STRUPP, par *S.*, p. 497.

5010. — Soc. an. M. Weissenbruch, imprimeur du Roi, 49, rue du Poinçon, Bruxelles.

LIBRARY
1924
STANFORD

TROISIÈME SÉRIE. — TOME V 1924. — Nos 1-2.
CINQUANTE ET UNE ANNÉE

REVUE
DE
DROIT INTERNATIONAL
ET DE
LÉGISLATION COMPARÉE

FONDÉE PAR MM. ROLIN-JAEQUEMYNS, ASSER ET WESTLAKE.

PUBLIÉE SOUS LE PATRONAGE DE

MM.

Le baron Edouard ROLIN-JAEQUEMYNS, membre de l'Institut de droit international;

Paul HYMANS, ministre d'Etat, professeur à l'Université de Bruxelles;

James Brown SCOTT, membre de l'Institut de droit international, président de l'Institut américain de droit international;

Jules VAN DEN HEUVEL, ministre d'Etat, professeur à l'Université de Louvain;

Le baron Albéric ROLIN, professeur émérite de l'Université de Gand, président d'honneur de l'Institut de droit international;

Paul FAUCHILLE, directeur de la *Revue générale de Droit international public*, membre associé de l'Académie royale de Belgique, membre de l'Institut de droit international;

A. de LAPRADELLE, professeur à la faculté de droit de Paris, membre de l'Institut de droit international;

George Grafton WILSON, professeur à Harvard University, membre de l'Institut de droit international;

Et sous la direction de **M. Charles DE VISSCHER**,
Professeur à l'Université de Gand, Membre de la Cour permanente d'Arbitrage,
Associé de l'Institut de droit international.

DIRECTION DE LA REVUE : 84, COUPURE, GAND

Administration :
GEORGES VAN CAMPENHOUT, 22, rue des Paroissiens, Bruxelles.

LA HAYE
BELINFANTE FRÈRES

PARIS
A. PEDONE

TOUS DROITS RÉSERVÉS

SOMMAIRE DE LA PRESENTE LIVRAISON :

1. R. ERICH, Les rapports entre le pacte de la Société des Nations et le projet de Traité d'assistance mutuelle . . 1
2. FERNAND DE VISSCHER, Le régime nouveau des Détroits (2e partie) 13
3. Dr J. PAULUS, Les zones franches autour de Genève . . . 58
4. JACQUES PIRENNE, Le procès des déportés belges contre le Reich allemand 102
5. C. G. TENEKIDES, Les séquestres de guerre en Grèce et en Turquie et leurs effets internationaux 117

Actualités :

1. L'affaire de Javorina devant la Cour permanente de justice internationale, par PAUL DE VINEUIL 130
2. La compétence « forum contractus » sous le régime établi par la Convention franco-belge du 8 juillet 1899, par ALBERT LUYSSEN 142

Revue des revues :

1. Revues de langue française 154
2. Revues de langue anglaise 159
3. Revues de langue italienne 161
4. Revues scandinaves 163

Notices bibliographiques : Huguet, *Le droit pénal de la Rhénanie occupée;* Dr H. A. Colyn, *La décision de la S. D. N. concernant les îles d'Aland;* Dr J. Kunz, *Völkerrechtswissenschaft und reine Rechtslehre;* Hatschek, *Völkerrecht als system rechtlich bedeutsamer Staatsakte;* Vermeil, *La Constitution de Weimar et le principe de la démocratie allemande; Official German Documents relating to the World War;* P. F. Girard, *Manuel élémentaire de droit romain;* J. Lucien-Brun, *Le problème des minorités;* L. Varlez, *Les problèmes internationaux de l'émigration et de l'immigration;* Ernest Satow, *A Guide to diplomatic practice;* G. Cornil, *Le droit privé; essai de sociologie juridique simplifiée;* Charles De Visscher, *La responsabilité des Etats* . . 166

Documents :

1. Le projet de Traité d'assistance mutuelle 176
2. Cour permanente de justice internationale. Avis consultatif n° 8 : affaire de Jaworzina (6 décembre 1923) 182

La *Revue de droit international* paraît tous les deux mois.

La Revue sert d'organe à l'Institut de droit international.

Prix de l'abonnement : Belgique, 35 francs; Union postale, 40 francs.

Prière d'adresser le montant à Georges Van Campenhout, secrétaire-gérant, 22, rue des Paroissiens, Bruxelles, ou au compte chèques postaux de la Revue, n° 49149, Bruxelles.

UNIVERSITY LIBRARY

TROISIÈME SÉRIE — TOME V
CINQUANTE-TROISIÈME ANNÉE

1924. — N° 6.
PARAIT TOUS LES DEUX MOIS

REVUE
DE
DROIT INTERNATIONAL
ET DE
LÉGISLATION COMPARÉE

FONDÉE PAR MM. ROLIN-JAEQUEMYNS, ASSER ET WESTLAKE.

PUBLIÉE SOUS LE PATRONAGE DE

MM.

Le baron Edouard ROLIN-JAEQUEMYNS, membre de l'Institut de droit international;

Paul HYMANS, ministre d'Etat, professeur à l'Université de Bruxelles;

James Brown SCOTT, membre de l'Institut de droit international, président de l'Institut américain de droit international;

Jules VAN DEN HEUVEL, ministre d'Etat, professeur à l'Université de Louvain;

Le baron Albéric ROLIN, professeur émérite de l'Université de Gand, président d'honneur de l'Institut de droit international;

Paul FAUCHILLE, directeur de la *Revue générale de Droit international public*, membre associé de l'Académie royale de Belgique, membre de l'Institut de droit international;

A. de LAPRADELLE, professeur à la faculté de droit de Paris, membre de l'Institut de droit international;

George Grafton WILSON, professeur à Harvard University, membre de l'Institut de droit international;

Et sous la direction de **M. Charles DE VISSCHER**,
Professeur à l'Université de Gand, Membre de la Cour permanente d'Arbitrage,
Associé de l'Institut de droit international.

DIRECTION DE LA REVUE : 84, COUPURE, GAND

Administration :
GEORGES VAN CAMPENHOUT, 22, rue des Paroissiens, Bruxelles.

LA HAYE
BELINFANTE FRÈRES

PARIS
A. PEDONE

TOUS DROITS RÉSERVÉS

SOMMAIRE DE LA PRESENTE LIVRAISON :

1. RAF. ERICH, Le Protocole de Genève 509
2. Dr ADATCI, Les « Amendements Japonais » au Protocole de Genève 544
3. Dr HANS WEHBERG, Quelques remarques sur le Protocole de Genève 548
4. CHARLES DE VISSCHER, Le conflit anglo-égyptien et la Société des Nations 564
5. ROBERT RUZE, L'organisation du statut de la zone de Tanger . 590
6. Baron de STAEL-HOLSTEIN, Le régime scandinave des eaux littorales 631
7. JEAN HOSTIE, La Convention générale des ports maritimes 680

Revue des revues :

1. Revues de la langue française 709
2. Revues de langue anglaise 715

Notices bibliographiques : Arthur K. Kuhn, *Principes de droit anglo-américain,* traduit par M. Petitpierre; Donato Donati, *Stato e Territorio;* Antoine Pillet, *Traité pratique de droit international privé;* Valentine Chirol, *The Occident and the Orient;* Priou (Jean), *Le territoire de la Sarre. Etudes économiques;* Mondaini (Gennaro), *Manuale di storia e legislatione coloniale del regno d'Italia;* Pitt Cobbett, *Leading Cases on international lane,* 4e édit, par Hugh H. L. Bellot; P. Arminjon, *Précis de droit international privé;* Paul Pic, *Syrie et Palestine;* Léon Michoud, *La théorie de la personnalité morale et son application au droit français,* 2e édition, par L. Trotabas 719

Table des Matières 731

La *Revue de droit international* paraît tous les deux mois.
La Revue sert d'organe à l'Institut de droit international.
Prix de l'abonnement : Belgique, 35 francs; Union postale, 40 francs.
Prière d'adresser le montant à Georges Van Campenhout, secrétaire-gérant, 22, rue des Paroissiens, Bruxelles, ou au compte chèques postaux de la Revue, n° 49149, Bruxelles.

Stanford Law Library
3 6105 063 317 064
UNIVERSITY LAW LIBRARY